



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

**ACCIÓN ESTATAL EN EL PROCESO DE
PRODUCCIÓN SOCIAL DE SERVICIOS PARA GARANTIZAR
EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO.
UN ABORDAJE DESDE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO
RELACIONAL DEL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE
(2007-2015)**

AUTOR:

Lic. Melisa Orta

DIRECTOR:

Dr. José Esteban Castro

CO-DIRECTOR:

Dra. Margarita Portapila

FECHA:

Marzo de 2020

RESUMEN

Esta Tesis se inscribe en el área temática que analiza el accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios públicos, en particular, aquellos dirigidos a garantizar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (DHAS). En la presente investigación, se abordó este problema a partir del estudio del caso de la provincia de Santa Fe, que presenta importantes desigualdades socio-estructurales en cuanto al acceso a los servicios de agua y saneamiento. Nos propusimos analizar si, desde que el Frente Progresista Cívico y Social asumió el gobierno provincial en diciembre de 2007, se lograron superar o se siguieron reproduciendo estas desigualdades y si se configuró una lógica estatal de gestión que garantice el DHAS. Para poder responder a estas cuestiones, partimos de un abordaje del accionar del Estado desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop, que conceptualiza al Estado como una relación social compleja. En las conclusiones identificamos que predominan dos tipos de estrategias selectivas. Por un lado, se llevaron adelante acciones de carácter discrecional y discontinuo, no existiendo un plan sistemático que logre modificar el sistema discriminatorio de gestión de los servicios de agua y saneamiento, más allá de los reclamos y exigencias de los prestadores locales, las cooperativas, los usuarios y los vecinos que no contaban con estos servicios. Por el otro, identificamos que la estrategia predominante impulsada por el gobierno provincial, a través de la empresa pública, consistió en cubrir los costos de los servicios de agua y saneamiento a través de los aumentos tarifarios, en el lugar de priorizar el servicio desde una perspectiva del DHAS. Estas estrategias reforzaron la lógica estatal de gestión de los servicios de agua y saneamiento con los principios propios del modo privatista. Asimismo, respecto a los procesos de toma de decisiones, predominaron los principios propios del modelo racional administrativo.

SUMMARY

This Thesis is part of the thematic area that analyzes the actions of the State in the process of social production of public services, in particular, those aimed at guaranteeing the Human Right to Water and Sanitation (HRWS). In the present investigation, this problem was approached from the case study of the province of Santa Fe, which presents important socio-structural inequalities in access to water and sanitation services. We set out to analyze whether, since the Civic and Social Progressive Front assumed the provincial government in December 2007, these inequalities were overcome or continued to reproduce and if a state management logic was established to guarantee HRWS. In order to answer these questions, we start from an approach to the actions of the State from the Relational Strategic Approach (RSA) proposed by Bob Jessop, which conceptualizes the State as a complex social relationship. In the conclusions we identify that two types of selective strategies predominate. On the one hand, actions of discretionary and discontinuous nature were carried out, there being no systematic plan that manages to modify the discriminatory system of water and sanitation services management, beyond the claims and demands of local providers, cooperatives, users and neighbours who did not have these services. On the other hand, we identify that the predominant strategy promoted by the provincial government, through the public company, consisted of covering the costs of water and sanitation services through tariff increases, instead of prioritizing the service from a HRWS perspective. These strategies reinforced the state logic of water and sanitation services management with the principles of the private mode. Also, regarding the decision-making processes, the principles of the rational administrative model predominated.

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación de Tesis fue desarrollada a partir de la obtención de una Beca Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Agradezco a esta institución que ha permitido dedicarme de forma exclusiva a este arduo trabajo durante cinco años.

Muchas personas han contribuido de diversos modos a la realización de esta Tesis; a todas ellas deseo agradecer profundamente:

A Margarita Portapila, mi codirectora, por su seguimiento diario, que ha sido fundamental en este proceso, por posibilitarme acceder a un lugar de trabajo con las condiciones propicias para desarrollar una investigación y por su solidaridad y generosidad para quienes nos iniciamos en las tareas de investigación. Gracias por las eternas horas y las visiones compartidas, por la paciencia, el respeto y la confianza.

A Esteban Castro, mi director, por el seguimiento en los aspectos teóricos de este trabajo y por introducirme al campo de la investigación de los debates actuales que abordan los obstáculos y desafíos existentes para afrontar las tremendas injusticias que existen a nivel nacional y mundial en el acceso a servicios tan vitales y esenciales como lo son el agua y el saneamiento.

Al lector externo, por sus observaciones que me ayudaron a repensar aspectos de esta Tesis.

A Mirta Geary, por ser la primera en introducirme en este universo, por sus consejos para la labor académica y su predisposición de siempre en todos estos años.

A Osvaldo Iazzetta, por su paciente lectura de parte de estas páginas que ha sido muy enriquecedora para mí.

A profesores, colegas y compañeros de trabajo por sus comentarios, sugerencias, colaboración o simplemente por escuchar: María Elena Nogueira, Carina Borrastero y Laura Pomponio.

A la Secretaría de Investigación y Posgrado: Belén Gareis, Celina Grasso, Sandra Ripoll, Marcos Urcola y Verónica Deutsch por responder a cada una de mis consultas.

A todos aquellos funcionarios, investigadores, miembros de asociaciones de derechos de los usuarios y consumidores a quienes entrevisté, sin cuya colaboración no habría sido posible obtener la información requerida para este trabajo de Tesis.

A mi familia, por el apoyo incondicional: mis hermanos Javier, Nacho y Augusto; mi hermana del alma, María Pula; mis dos ahijadas Emma y Pili y mis padres, Adriana y Hugo. Porque desde distintos lugares y formas, con palabras y ejemplos han contribuido a mi formación y, particularmente, a la realización de esta Tesis.

A Gabriel, por el sostén, la comprensión, el permanente empuje, por hacerme feliz y por formar parte de este esfuerzo desde lo más cotidiano con cada día de cariño y compañía.

A mis amigas Jime, Nati, Romi, Lili, Pao, Vir por compartir la vida y escucharme innumerables veces contarles el proceso complejo de las distintas instancias que tuve que atravesar hasta alcanzar el objetivo de presentar mi Tesis doctoral.

ÍNDICE

RESUMEN	1
SUMMARY	2
AGRADECIMIENTOS	3
ÍNDICE	5
ÍNDICE DE CUADROS	8
ÍNDICE DE FIGURAS	10
SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	35
I.1. El enfoque neoinstitucionalista: autonomía del Estado y capacidades estatales	36
I.2. La ecología política y la importancia del conflicto social.....	43
I.3. El Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop, el accionar del Estado inserto en la complejidad de un proceso social	45
I.4. Sobre la propuesta metodológica	67
CAPÍTULO II. DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE	71
II.1. Modelo agroexportador y desarrollo de las primeras obras de agua y saneamiento	71
II.2. Proceso de industrialización por sustitución de importaciones y consolidación de la lógica de gestión estatal de los SAS	73
II.3. Modelo basado en valorización financiera y la fuga de capitales e impulso de políticas neoliberales en la gestión de los SAS	75
II.4. Profundización de las políticas neoliberales y consolidación de la lógica privatista de gestión de los SAS.....	78
II.5. Emergencia de un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social e inicio del proceso de reestatización de los servicios de agua y saneamiento	81
II.6. Mapa actual de prestadores de SAS en Santa Fe.....	81
II.7. El período 2007-2015	86
CAPÍTULO III. LA PROBLEMÁTICA DE LA CALIDAD DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO EN SANTA FE	95
III.1. Condicionamientos de orden natural	98
III.2. Condicionamientos de orden social y político.....	106
III.3. El período 2007-2015. Inicio de una tramo de redefinición en la gestión de los SAS	108
III.4. Una aproximación empírica a la acción estatal en el proceso social de producción y distribución de agua para consumo humano en la provincia de Santa Fe.....	115

III. 4.1. ¿Cuáles fueron los actores que estuvieron involucrados en el proceso social de producción de agua potable en Santa Fe?.....	118
III. 4.2. ¿Cómo se intentó resolver la problemática de acceso a agua de calidad para consumo humano en Santa Fe?.....	119
III. 4.3. ¿Qué grado de participación tuvieron cada uno de los actores en el conjunto de las acciones registradas?	125
III. 4.4. ¿Cómo actuó la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado?.....	127
III. 4.5. ¿De qué modo se relacionaron los actores del poder ejecutivo provincial con la sociedad civil?	128
III. 4.6. ¿Qué tipo de participación tuvo la SC en la totalidad de las acciones identificadas?	129
III.5. Estrategia selectiva predominante de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado provincial	131
CAPÍTULO IV. ACCIÓN ESTATAL EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LAS LOCALIDADES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE PROVISTAS POR COOPERATIVAS Y POR ASSA	143
IV.1. Subsistema cooperativas	143
IV.1.1. ¿Quiénes fueron los actores que llevaron adelante el proceso de producción social de los SAS en las localidades de Santa Fe provistas por cooperativas?	147
IV.1.2. ¿Cuál fue el protagonismo de los actores en la totalidad de los hechos registrados?.....	149
IV.1.3. ¿Cómo se intentaron resolver las distintas problemáticas relacionadas con la provisión de agua para consumo humano en Santa Fe?.....	151
IV.1.4. ¿Cómo actuó el gobierno provincial? ¿Cuál fue su estrategia selectiva predominante?	153
IV.1.5. ¿Cuáles fueron los actores que realizaron acciones de confrontación y contra quiénes confrontaron?	156
IV.2. Subsistema ASSA. Diferencias y similitudes con relación al subsistema cooperativas	160
IV.2.1. ¿Quiénes fueron los actores que llevaron adelante el proceso de producción social de los SAS en las localidades provistas por ASSA?	160
IV.2.2. ¿Cuál fue el protagonismo de los actores en la totalidad de los hechos registrados?.....	162
IV.2.3. ¿Cuáles fueron las acciones generadas por las distintas problemáticas relacionadas con la provisión de agua para consumo humano en las localidades provistas por ASSA?.....	164
IV.2.4. ¿Cómo actuó el gobierno provincial? ¿Cuál fue la estrategia selectiva predominante?	169

IV.2.5. ¿Cuáles fueron los actores que realizaron acciones de confrontación y contra quiénes confrontaron?	181
V. CONCLUSIONES.....	187
VI. ENTREVISTAS REALIZADAS.....	201
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203
VII. ANEXOS	

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Lógicas de gestión de los SAS.....	65
Cuadro N° 2 Acceso a los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe por tipo de población.....	82
Cuadro N° 3. Sistema de gestión de los SAS en Santa Fe. Ley provincial N° 11.220/94	83
Cuadro N° 4. Parámetros de calidad de agua grupos III y IV.....	110
Cuadro N° 5. Total de acciones registradas	125
Cuadro N° 6. Grado de participación de los actores en el conjunto de las acciones registradas	126
Cuadro N° 7. Tipo de acción realizada por Poder Ejecutivo Provincial	127
Cuadro N° 8. A quién se dirigen las acciones de confrontación realizadas por el PEP	128
Cuadro N° 9. Tipo de acciones realizadas por la sociedad civil	129
Cuadro N° 10. A quiénes se dirigen las acciones de confrontación realizadas por la sociedad civil.....	130
Cuadro N° 11. Parámetros de calidad de agua Grupos I, II, III, IV, V y VI	138
Cuadro N° 12. Grado de participación de los distintos niveles del OGI en el proceso de producción social de SAS en la provincia de Santa Fe.....	150
Cuadro N° 13. Hechos con y sin confrontación por tipo de acción y orden del problema.....	152
Cuadro N° 14. Hechos con y sin confrontación realizados por el PEP	154
Cuadro N° 15. Hechos sin confrontación realizados por el PEP originados por problemas de obras de infraestructura.....	155
Cuadro N° 16. Contra quiénes confrontó el gobierno provincial, por medio de qué tipo de acciones y cuáles fueron los problemas que las originaron	156
Cuadro N° 17. Actores que realizaron acciones de confrontación..	157
Cuadro N° 18. A quiénes se dirigieron las acciones de confrontación.	158
Cuadro N° 19. Tipo de actores que confrontaron contra el PEP y problemas que originaron las acciones.....	158
Cuadro N° 20. Grado de participación de los distintos niveles del OGI por fuerza política en porcentaje.....	163
Cuadro N° 21. Hechos con y sin confrontación por tipo de acción y orden del problema.....	165
Cuadro N° 22. Hechos con y sin confrontación por tipo de problema del orden socio-económico. Subsistema ASSA.....	166
Cuadro N° 23. Hechos del orden socio-económico por tipo de problema desagregado. Subsistema ASSA.....	166
Cuadro N° 24. Hechos con y sin confrontación por tipo de problema del orden socio-económico. Subsistema cooperativas	168
Cuadro N° 25. Hechos del orden socio-económico por tipo de problema desagregado. Subsistema cooperativas.....	168

Cuadro N° 26. Hechos con y sin confrontación realizados por el PEP. Subsistema ASSA	170
Cuadro N° 27. Hechos realizados por el PEP por tipo de problema desagregado del orden socio-económico. Subsistema ASSA	171
Cuadro N° 28. Incrementos tarifarios realizados por ASSA. Período 2007-2015	173
Cuadro N° 29. Contra quiénes confrontó el gobierno provincial y cuál fue el orden del problema que originó las acciones. Subsistema ASSA	175
Cuadro N° 30. Quiénes confrontan al interior de la fuerza política del oficialismo	176
Cuadro N° 31. Actores que realizaron acciones de confrontación y orden del problema que las origina. Subsistema ASSA.....	181
Cuadro N° 32. Contra quiénes se dirigieron las acciones de confrontación	182
Cuadro N° 33. Avances en cobertura de agua y cloacas por tipo de prestador 2010-2018	185

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1. Servicios de agua potable de la provincia de Santa Fe visualizados por tipo de prestador y cantidad de habitantes por localidad.....	84
Figura N° 2. Áreas Hidrogeológicas de la provincia de Santa Fe. ...	101
Figura N° 3. Sistema Provincial de Acueductos 2008	135
Figura N° 4. Sistema provincial de acueductos 2012.....	136

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

- AASA: Aguas Argentinas Sociedad Anónima.
- ACSA: Aguas Cordobesas Sociedad Anónima.
- AI: actores individuales.
- AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires.
- APSFSA: Aguas Provinciales de Santa Fe Sociedad Anónima.
- ASSA: Aguas Santafesinas Sociedad Anónima.
- CNPHV: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- COFAPyS: Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento.
- DHAS: Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.
- DIPOS: Dirección Provincial de Obras Sanitarias.
- EER: Enfoque Estratégico Relacional.
- ENBK: Estado Nacional de Bienestar Keynesiano.
- ENOHSA: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento.
- ENRESS: Ente Regulador de los Servicios Sanitarios.
- FeNCAP: Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable.
- FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social.
- G/l: gramos por litro.
- INA: Instituto Nacional del Agua.
- INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
- IPEC: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.
- Km²: kilómetros cuadrados.
- M²: metros cuadrados.
- M³/s: metros cúbicos por segundo.
- M³: metros cúbicos.
- MASPyMA: Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.
- Mg/l: miligramos por litro.
- NU: Naciones Unidas.
- ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OGI: organización gubernamental institucional.
OMS: Organización Mundial de la Salud.
OPS: Organización Panamericana de la Salud.
OSN: Obras Sanitarias de la Nación.
PBG: Producto Bruto Geográfico.
PCM: Programa Conjunto de Monitoreo.
PEP: Poder Ejecutivo Provincial.
PJ: Partido Justicialista.
PMD: Plan de Mejoras y Desarrollo.
PRO: Unión Pro Federal.
PS: Partido Socialista.
RPTS: Régimen Postnacional de Trabajo Schumpeteriano.
SAF: Secretaría de Agricultura Familiar.
SAS: Servicios de Agua y Saneamiento.
SC: sociedad civil:
SNAP: Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural.
SPAR: Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural.
UCR: Unión Cívica Radical.
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, a nivel internacional, tuvo lugar un incremento progresivo de la importancia que ha adquirido el problema de las desigualdades existentes en el acceso a los servicios vitales de agua y saneamiento. En el año 2002, según el Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento (PCM) a cargo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), un 11% de la población de América Latina y el Caribe (60 millones de personas) carecían de acceso a fuentes de agua mejorada y un 25% de la población (137 millones de personas) no tenía acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas¹ (OMS y UNICEF, 2004). La falta de acceso a estos servicios esenciales lleva serios problemas para la salud y deteriora la calidad de vida de las personas afectadas.

Ante esta situación preocupante, los países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) asumieron diferentes compromisos internacionales para enfrentar el desafío de reducir las desigualdades en el acceso a los Servicios de Agua y Saneamiento (SAS). De estos compromisos, cabe resaltar el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, la declaración del acceso al agua y saneamiento como un derecho humano en 2010 y el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015.

El compromiso de los ODM fue asumido en el año 2000, cuando representantes de 189 países de todo el mundo, se reunieron en la Sede de la ONU en Nueva York y acordaron el establecimiento de objetivos y metas para combatir la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la discriminación contra la mujer, las enfermedades y la degradación del ambiente (ONU, 2000). Entre estos objetivos, el que estaba relacionado de forma directa con los SAS se propuso reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de la población mundial que en 1990 no tenía acceso

¹ El PCM conceptualiza como fuente de agua mejorada a aquella que cumple criterios específicos relativos a la protección de la fuente y al tratamiento del agua, pero que no necesariamente proporcionan agua salubre a las personas (OMS y UNICEF, 2007: 4).

sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.² Esto implicaba, para la región de América Latina y el Caribe, pasar de un 85% en 1990 de la población con acceso a fuentes mejoradas de agua a un 92,5% en 2015. Respecto al acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento, implicaba avanzar desde un 69% en 1990 a un 84% en 2015.

Profundizando la importancia que tiene a nivel internacional la problemática de acceso a estos servicios esenciales, la Asamblea General de la ONU en julio de 2010, estableció que el acceso seguro a agua potable salubre y al saneamiento constituyen un *derecho humano fundamental* para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos (Resolución 64/292 de 2010). El reconocimiento del DHAS implica que cada persona, sin importar raza, sexo, nacionalidad o condición social, puede demandar el acceso a los mismos, ya que, se los considera como imprescindibles para lograr un nivel de vida adecuado.³

Cumplido el plazo de los ODM, en 2015 el PCM publicó una serie de informes en los cuales se analizó el avance mundial para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Los informes celebran el hecho de que nominalmente se habría logrado el objetivo de reducir a la mitad la proporción de la población mundial que no tenía acceso a fuentes de agua “mejoradas”. Sin embargo, 45 países, 23% por ciento de un total de 192 países, no habían alcanzado el objetivo. Con relación al saneamiento, la situación es aún más grave ya que sólo habían alcanzado el objetivo 95 países (49% del total de 192). Respecto a América Latina, la región en su conjunto logró superar la meta referida al acceso a fuentes mejoradas de agua al pasar de un 85% de cobertura en 1990 a un 95% en 2015. Con relación a la meta de saneamiento, se estuvo próximo a alcanzarla, ya que un 83% de población tuvo acceso a instalaciones mejoradas. No obstante, 11 países no habían logrado alcanzar la meta para agua y 19 países no lograron la meta de saneamiento (OMS y UNICEF, 2015). Cabe aclarar que el hecho de que más personas tengan acceso a fuentes e instalaciones

² Si bien la formulación de los ODM data de 2000, las bases de la mayor parte de las metas incluidas en dichos ODM se establecieron ya en 1990.

³ Este reconocimiento se había realizado en forma implícita en diversos acuerdos internacionales precedentes (ver Mora y Dubois, 2015: 9).

“mejoradas” no significa necesariamente que reciben agua adecuada para consumo humano o accedan a estructuras de saneamiento libres de contaminación (OMS y UNICEF, 2004: 23). Uno de los informes de monitoreo de los ODM alertó que alrededor de 52 millones de personas (aproximadamente el 9 por ciento de la población de América Latina en 2010) accedieron al agua potable mediante métodos de "acceso fácil" (es decir, pozos abiertos no controlados, camiones de agua, fuentes superficiales, etc.) que conllevan riesgos de salud potencialmente altos (OMS, 2010). Incluso la seguridad de los sistemas formales de suministro de agua por tuberías es incierta, dados los patrones de servicios de agua de baja eficacia caracterizados por la intermitencia, la baja presión, grandes pérdidas de agua y la mala calidad, que en muchos países afectan a una proporción significativa de la población (Castro, 2019: 4). En la provincia de Santa Fe (Argentina), un estudio realizado por el ente provincial de regulación de SAS, identificó que 237 de 319 prestadores (74% de los prestadores) que proveen el servicio de agua, presentaban desvíos en la calidad química del agua (ENRESS, 2007). Esto afectaba a unos 782.057 habitantes (aproximadamente el 24% de la población provincial).⁴ Sin embargo, en el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), estos aspectos no son tenidos en cuenta. Si la población tiene acceso a agua por red en la vivienda, se considera como población con acceso a agua potable, pero la ingesta de agua que no cumple con los parámetros de calidad puede tener serios problemas para la salud y el deterioro de la calidad de vida de las personas. Estos aspectos serán abordados con mayor profundidad en el Capítulo III de la presente Tesis.

Volviendo al contexto regional, aún persisten profundas desigualdades geográficas, socioculturales, económicas y entre regiones urbanas y rurales que, en algunos casos, se han agudizado. Según uno de los informes elaborados por el PCM, la gran mayoría de las personas que no tienen acceso a servicios de saneamiento son las personas más pobres

⁴ Los datos de población presentados en este trabajo fueron tomados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV, en adelante, el Censo) realizado por el INDEC en 2010.

que viven en las áreas rurales o en las zonas marginales de las grandes ciudades (OMS y UNICEF, 2014, citado por Castro, 2016b).

En el año 2015 se declararon los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que retoman y profundizan los ODM y se proponen conseguir lo que estos no lograron. El período para alcanzarlos comprende los años 2016-2030. El objetivo relacionado con el tema que nos ocupa es el número 6, que se propone “De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos” (ONU, 2015: 21). Como se puede ver, este objetivo es más ambicioso que las metas que se contemplaban en la anterior agenda de desarrollo debido a que se propone alcanzar la universalización del acceso a los SAS y a un precio asequible, es decir que el costo del agua no debe superar el 3% de los ingresos del hogar. Asimismo, aborda la problemática considerando todos los componentes del ciclo, incluyendo la gestión del agua, de las aguas residuales y de los recursos de los ecosistemas (ONU, 2015).

El enfoque mundial prevaleciente de los debates urgentes necesarios sobre los desafíos que enfrenta la universalización de SAS para 2030 continúa siendo altamente reduccionista, centrado en aspectos económico-financieros y tecno-gerenciales, que son esenciales, pero de ninguna manera suficientes para abordar con éxito los problemas. Estos enfoques dominantes, están permeados por fuertes supuestos ideológicos que tienen poca conexión con los procesos históricos que ayudan a explicar cómo los países desarrollados lograron universalizar el acceso a servicios públicos esenciales en el pasado. Este es un aspecto crucial, porque el incumplimiento de los ODM en 2015, que afectó a muchos países, y el posible fracaso que enfrentan los países respecto a los ODS, están íntimamente relacionados con los procesos políticos y sociales que conforman y determinan la organización de los servicios públicos esenciales (Castro, 2019: 11).

De manera creciente, la literatura considera que los desafíos para garantizar el DHAS y para alcanzar los objetivos fijados a nivel internacional, no son sólo de carácter económico-financiero y tecno-gerencial. Sino que tienen que ver también con el modo en cómo se producen socialmente estos servicios, es decir cómo se gobiernan y

gestionan, los tipos de relaciones sociales que se dan entre los actores involucrados y el rol crucial que posee el Estado, en sus distintos niveles, para lograr la concreción de estos derechos (Castro, 2007; Swyngedouw, 2004). En este sentido, el estudio de la acción estatal en el proceso de producción social de servicios de agua y saneamiento adquiere una importancia fundamental para poder identificar cuáles son las condiciones necesarias para universalizar el acceso al DHAS. La acción estatal se encuentra condicionada por el tipo de relaciones sociales que se establecen entre las distintas fuerzas políticas y con los actores sociales no estatales. Asimismo, también influye en la lógica de acción predominante de la fuerza política que ocupa el ejercicio de poder ejecutivo del Estado, las distintas etapas de acumulación por las que atraviesa el capitalismo. En Argentina, a partir de diciembre 2015 asumió el gobierno del Estado nacional la Alianza Cambiemos, que comenzó a impulsar políticas de raigambre neoliberal. Ante este nuevo escenario, los ODS, que han cambiado las metas y proponen universalizar el acceso al agua, el saneamiento y la higiene para 2030, creando un panorama muy exigente para los gobiernos, es muy posible que no se cumplan dados los cambios de orientación política en muchos países, incluyendo Argentina.

A partir de lo mencionado anteriormente, nos preguntamos: ¿cuáles son las consecuencias del accionar del Estado, concebido como una relación social compleja, con relación a la superación o reproducción de las desigualdades existentes a nivel subnacional en el acceso al DHAS?

En la presente investigación, se pretende abordar este tema a partir del estudio del caso de la provincia de Santa Fe. La elección del caso de estudio se relaciona con que, si bien Santa Fe posee una situación económica privilegiada en comparación con otras provincias del país, aun así presenta importantes desigualdades socio-estructurales. Santa Fe está ubicada en la región centro-este de la Argentina e integra una de las regiones agropecuarias e industriales más importantes del país. Cuenta con una participación del Producto Bruto Geográfico (PBG) del 8% en el total nacional, siendo la segunda provincia en importancia después de Buenos Aires (IPEC, 2013). Sin embargo, presenta históricamente un desarrollo asimétrico y desigualdades socio-estructurales profundas entre

la región norte preponderantemente rural y de menores recursos en términos relativos y las regiones centro y sur más urbanizadas e industrializadas (Urcola *et al.*, 2015). Estas asimetrías se ven reflejadas en los indicadores referidos al acceso a los servicios de agua y saneamiento. Según datos censales, en el año 2010, en el departamento 9 de julio, ubicado en el extremo noroeste provincial, el 48% de los hogares tenían acceso a agua por red pública y sólo un 9% tenían acceso a cloacas. Una situación muy distinta es la que presentaba el departamento Rosario, el centro más dinámico en términos económicos, en el cual el 96% de los hogares tenían acceso a agua potable y el 63% acceso a cloacas. Por otro lado, existe también una desigualdad en los indicadores referidos al acceso a los servicios de agua y saneamiento entre la población urbana y rural. En el año 2010, el 91% de la población provincial era urbana, el 5% rural agrupada y el 4% rural dispersa.⁵ De la población urbana, el 80% tenía acceso a agua por red pública, mientras que sólo un 3% de la población rural agrupada y un 1% de la población rural dispersa tenían acceso a agua potable. En cuanto a la provisión del servicio de desagüe cloacal por red pública tenía acceso el 46% de la población urbana, mientras que sólo un 0,3% de la población rural agrupada y un 0,1% de la población rural dispersa contaban con este servicio esencial.

Otra desigualdad que está presente en la provincia tiene que ver con el sistema actual de gestión de los SAS en Santa Fe, que se fue configurando a lo largo de un proceso histórico. Está regulado por la Ley N° 11.220/94, que determina un esquema de gestión discriminatorio de los servicios sanitarios, puesto que el Estado provincial está obligado a prestar los servicios de agua y saneamiento solamente a 15 localidades, que juntas reúnen un 59% de la población provincial. En las 347 localidades restantes, con el 41% de la población provincial, el poder de concesión está a cargo de sus gobiernos locales y el gobierno provincial no está obligado a

⁵ La población urbana refiere a la población que reside en áreas de 2.000 o más habitantes. La población rural agrupada es aquella que habita en localidades con menos de 2.000 habitantes, mientras que la población rural dispersa está conformada por las personas que residen en campo abierto, sin constituir centros poblados (INDEC, 2010).

garantizar con recursos propios que el poblamiento de estas localidades acceda a los SAS (Orta *et al.*, 2018).

La empresa Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), de capital accionario de mayoría del Estado provincial y encargada de proveer los SAS en esas 15 localidades, cuenta con subsidios que alcanzan a cubrir el 40% de sus costos operativos mientras que los operadores de las localidades restantes no cuentan con ningún tipo de subsidio. El marco normativo de SAS vigente no establece la obligación por parte del Estado provincial de subsidiar o realizar inversiones en estas 347 localidades, que están por fuera de su área de prestación. Esto genera fuertes inequidades en términos de los recursos económicos con los que cuentan los pequeños y medianos prestadores para hacer frente a los problemas de producción de los SAS en los territorios que están a su cargo. Entre estos pequeños y medianos prestadores están presentes en la provincia 126 cooperativas de agua y saneamiento que nacieron mediante la iniciativa de los vecinos de las localidades rurales, que no contaban con los servicios básicos.

La elección del inicio del período de estudio se debe a que, en diciembre del 2007, cambia la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado. Después de más de 24 años de gobierno del Partido Justicialista (PJ) asume el ejercicio del poder ejecutivo de la provincia de Santa Fe (en adelante gobierno o poder ejecutivo provincial –PEP-) la alianza denominada Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), que presentó como candidato a la gobernación a un miembro del Partido Socialista (PS). El nuevo gobierno dio inicio a un proceso de cuestionamiento y redefinición de los lineamientos principales de la política pública en torno a los servicios de agua y saneamiento en la provincia y diseñó una nueva política hídrica para Santa Fe, en la cual uno de sus objetivos principales era el de garantizar el derecho humano al agua en todo el territorio provincial. En el inicio de esta administración se produjo un reordenamiento institucional, ya que se unificó en una sola estructura la totalidad de las incumbencias en materia de gestión de recursos hídricos superficiales y subterráneos y SAS, quedando bajo la órbita del nuevo Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA) (Ley Provincial N° 12817/07). Asimismo, se creó, dentro del MASPyMA, la Secretaría de Aguas. En la investigación nos

proponemos analizar si, a partir de que asumió el nuevo gobierno, comenzó a configurarse un modo distinto de relación entre la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado provincial y los demás actores involucrados en el proceso de producción social de SAS, para ver si se superan o se reproducen las desigualdades que describimos anteriormente.

En esta investigación proponemos realizar un abordaje del accionar del Estado desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop, que se inserta dentro de la tradición teórica que concibe al Estado como una relación social (Jessop, 2008a: 48). El autor considera que la configuración institucional característica de cada Estado, que comprende el aparato estatal, las capacidades estatales y los recursos estatales, actúan como restricciones estructurales para los cálculos y las estrategias de los actores. Pero Jessop afirma que el modo en cómo se utilizan estos instrumentos, es decir los cursos de acción que ponen en marcha los actores estatales, está determinado por los equilibrios cambiantes en las relaciones de poder entre las fuerzas políticas al interior del Estado y las relaciones estratégicas que establecen con distintas fuerzas sociales. Es por esto que esta Tesis se centra en el análisis de la diversidad y complejidad de la intervención estatal, que involucra las distintas estrategias que desarrollan las fuerzas políticas que ocupan el poder ejecutivo del Estado para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos de consumo; los conflictos y las luchas que se establecen entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS; las relaciones de poder entre estos actores; así como las incidencias que tienen estos modos de relación social en la configuración y reconfiguración del accionar de la fuerza política gobernante, entendido como los proyectos políticos y las políticas públicas resultantes de este proceso. Esta concepción nos conduce a realizar un análisis que involucre el accionar del Estado inscripto en la totalidad del proceso social que estamos estudiando, permitiendo no sustraer al mismo su indudable especificidad y relevancia en la configuración de las relaciones sociales.

Debido a lo mencionado anteriormente, en la presente investigación nos proponemos estudiar la acción estatal a través del accionar de los

actores pertenecientes a la fuerza política gobernante y sus relaciones con las demás fuerzas políticas y sociales involucradas en el proceso de producción social de SAS durante el período 2007-2015. La estrategia predominante de la fuerza política gobernante configura una lógica de acción, que puede cristalizarse y modificar la estrategia selectiva inscrita estructuralmente y configurada a lo largo de un proceso histórico, condicionando así, la acción de los gobiernos posteriores. Es por esto que estudiamos los gobiernos como un medio para conocer cómo se configuran esas estrategias selectivas y esas estructuras institucionales.

Desde una perspectiva más amplia y de largo plazo, en el proceso histórico del desarrollo de los SAS en Argentina identificamos el predominio de dos lógicas estatales (estrategias selectivas inscritas estructuralmente), la estatista y la privatista. La primera predominó durante la mayor parte del Siglo XX, mientras que desde la década de 1990 se estableció un dominio de la lógica privatista tanto a nivel nacional como provincial. Desde el año 2006, el Estado ha vuelto a asumir la prestación de directa de los SAS en Santa Fe y en buena parte del país. Sin embargo, la lógica estatal que se ha ido configurando en esta nueva etapa se diferencia de la que identificamos durante la mayor parte del siglo XX. Estos aspectos son abordados con mayor profundidad en los capítulos II y III de la presente Tesis.

Con relación a los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS que estudiamos, nos encontramos con que existe una gran complejidad. Por parte de la fuerza política que ocupó el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado provincial identificamos la participación de los actores siguientes: el gobernador de la provincia, el ministro de Aguas Servicios Públicos y Medio Ambiente, el Secretario de Aguas, el Secretario de Medio Ambiente, el presidente y los miembros del directorio del ENRESS, el presidente y representantes regionales de ASSA. También estuvieron involucrados diputados y senadores del FPCyS que ocuparon bancas en el poder legislativo e intendentes y presidentes comunales.

Por parte de las fuerzas políticas opositoras, estuvieron involucradas autoridades políticas de agencias gubernamentales pertenecientes a organismos del Estado nacional, tales como el Ente Nacional de Obras

Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), el Instituto Nacional del Agua (INA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Asimismo, nos encontramos con la participación de integrantes de la oposición que fueron electos por el voto popular para ocupar cargos legislativos: concejales municipales, senadores y diputados provinciales del Partido Justicialista, del Frente para la Victoria, de la Unión Cívica y Radical y de la Unión Pro Federal.

En cuanto a la sociedad civil, estuvieron involucrados actores con diversos grados de organización. Nos encontramos con la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable, cooperativas de SAS, el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario, asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores, colegios profesionales, vecinales, todas ellas con un mayor grado de organización. Con un nivel menor de organización estuvieron involucrados periodistas, docentes, investigadores, productores rurales y vecinos.

A partir de lo expuesto nos preguntamos: ¿Cómo se relacionaron los actores al interior de la fuerza política gobernante? ¿Cómo se relacionaron los actores pertenecientes al poder ejecutivo provincial con las fuerzas políticas de la oposición? ¿Cómo se relacionaron los actores del poder ejecutivo provincial con los actores pertenecientes a la sociedad civil? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar aquellos elementos coyunturales (políticas públicas o acciones del Estado) o estructurales (selectividad estratégica inscrita estructuralmente) que son contrarios a sus intereses y que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Logran conformar una fuerza social que, modifique la estrategia selectiva (el curso de acción predominante) que lleva adelante la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado? ¿Cómo se relacionó el poder ejecutivo provincial, con las poblaciones de las localidades en las que es el responsable directo de proveer el servicio? ¿Cómo accionó el poder ejecutivo provincial en las localidades que han sido pospuestas? ¿Se superan, a partir de la nueva gestión del FPCyS, las desigualdades en el

acceso a los servicios de agua y saneamiento presentes en la provincia?
¿Se logró configurar una lógica de acción estatal con características público-progresistas, que asuma el derecho humano al agua y al saneamiento como línea de acción fundamental?

Luego de haber mencionado cuáles son los interrogantes principales que guían esta Tesis, nos interesa conocer cómo se ha analizado el accionar del Estado en los distintos procesos sociales, sobre todo los referidos a garantizar el acceso a servicios básicos. Uno de los enfoques principales que se preocupa por investigar el modo que asume la intervención estatal en los procesos sociales es el neoinstitucionalismo. Los estudios realizados desde esta perspectiva tomaron relevancia a inicios de la década de 1980 y se focalizan principalmente en el estudio de los procesos de desarrollo. El neoinstitucionalismo resalta la centralidad del Estado en el impulso de procesos de desarrollo económico, en contraposición a los lineamientos impuestos por el enfoque neoliberal, que defiende la reducción del rol del Estado al de garante de la acumulación privada de ganancia y la noción de que el mercado tiene capacidad de autorregularse. Uno de los trabajos más importantes es el de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), titulado “El Estado regresa al primer plano” (*Bringing the State Back In*). Los autores demuestran que la posibilidad de que el Estado desempeñe un rol central en el direccionamiento de los procesos de desarrollo depende de las capacidades históricamente construidas en las estructuras estatales. Las debilidades o fortalezas de los Estados, siguiendo a Evans (1996), están vinculadas con la presencia (o ausencia) de un cuerpo burocrático cohesionado y especializado (capacidades institucionales) y con una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen de vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas (capacidades relacionales). Desde esta perspectiva, entonces, la efectividad de la intervención estatal está relacionada con el grado de autonomía y las capacidades del Estado.

A continuación, mencionaremos algunos estudios que abordan la intervención del Estado en la provisión de servicios básicos en Argentina y que incorporan en su análisis algunas de las dimensiones propuestas por

el enfoque neoinstitucional. Una primera línea de investigación puso énfasis en analizar la capacidad de las agencias estatales especializadas para cumplir de forma eficaz su rol de regular y controlar a las empresas proveedoras de servicios públicos (telecomunicaciones, gas natural, energía eléctrica, transporte y servicios de agua potable y saneamiento), abarcando la etapa de privatización y de reestatización de estos servicios (Oszlak, *et al.*, 2000; Nahón y Bonofiglio, 2007; Azpiazu, *et al.*, 2008; Roca, 2008). Los autores estudiaron las capacidades del Estado teniendo en cuenta la dimensión institucional (normativa y técnico-administrativa) y relacional, pero se focalizaron en su función de regulación y no abordaron otros aspectos involucrados en la complejidad que asume la intervención estatal en la provisión de bienes colectivos básicos de consumo.

Una segunda línea de investigación analizó las capacidades institucionales de las organizaciones (estatales o comunitarias) encargadas de proveer los SAS en áreas rurales y urbanas de México y Colombia (Galindo y Palerm, 2007; Serrano, 2010; Sandoval, 2011; Roa *et al.*, 2015). Estos estudios se focalizan en describir y analizar cómo incide la presencia o ausencia de determinadas capacidades institucionales (recursos económicos, financieros, humanos y técnicos) en garantizar el acceso a los SAS a las poblaciones comprendidas en sus áreas de cobertura.

Por otro lado, en cuanto a la literatura que aborda los servicios de agua específicamente, podemos identificar algunas líneas de investigación a nivel internacional. Una serie de estudios, que parte del enfoque de la Ecología Política, considera las distintas etapas históricas por las que atravesó el modo de producción capitalista, su vinculación con las distintas lógicas de gestión de los SAS predominantes a lo largo de la historia, y sus implicancias para la democratización en el acceso y gestión de estos servicios (Swyngedouw, *et al.*, 2002; Swyngedouw, 2004, 2006; Castro, 2017). Otra línea de investigación, considera las interrelaciones entre la conflictividad social en torno a la gestión de los recursos hídricos y de los servicios de agua y saneamiento y el ejercicio sustantivo de los derechos de ciudadanía. Entre los trabajos que analizan distintos conflictos por el agua que tuvieron lugar en México, podemos mencionar los de Castro, *et al.* (2004), Castro (2006) y Kloster (2016). Estos autores proponen una

importante matriz para poder abordar la gran diversidad de actores involucrados en el proceso social de gobierno y gestión del agua y el tipo de acciones que realiza la sociedad civil para reclamar por la democratización en el acceso y gestión de los SAS. Sin embargo, estos autores no incorporan en su análisis las relaciones y los conflictos entre las fuerzas políticas al interior del Estado y las contradicciones que se generan entre las distintas agencias burocráticas.

Respecto a las investigaciones realizadas en Argentina, se desarrolló una serie de trabajos que analizaron la etapa de privatización de las empresas prestadoras de SAS de las ciudades más importantes del país –Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Córdoba, Rosario, Santa Fe, Tucumán, entre otras. Cabe mencionar los trabajos de Roitman y Ferro (2003); Azpiazu, Catenazzi y Forcinito (2004); Azpiazu, Schorr, Crenzel, Forte y Marín (2005) y Pesce (2006, 2008). Los autores abordaron, para cada uno de los casos, los aspectos siguientes: cómo se conformaron los marcos normativos; las principales características de los contratos de concesión; las sucesivas modificaciones contractuales que tuvieron lugar; la situación más favorable para las empresas que habría resultado de las renegociaciones en detrimento de los derechos de los usuarios; la evolución de los esquemas tarifarios y el impacto que los aumentos progresivos de las tarifas representaba en los gastos de los hogares de menor poder adquisitivo. Asimismo, consideraron cuáles fueron los efectos sociales de la privatización y afirmaron que, en algunos casos, el incumplimiento en las metas de expansión, sumado a los incrementos tarifarios, profundizó la desigualdad social en el acceso a estos servicios. En Argentina, en el período 1998-2015, once de las quince empresas de SAS que habían sido privatizadas, fueron reestatizadas. Esto generó un interés creciente en el análisis del nuevo rol asumido por el Estado en la prestación de estos servicios públicos esenciales, cuáles fueron las continuidades y rupturas entre la prestación privada y la pública y cuáles son los principios que hacen a una gestión pública progresista del agua (Azpiazu y Castro, 2012; Tobías, 2015; Tobías, *et al.*, 2017).

Hasta aquí, hemos señalado que los estudios que se focalizan en las capacidades estatales de regulación de la prestación de los SAS, si bien

realizan un abordaje de la dimensión relacional, estudian principalmente las relaciones que se establecen entre las agencias del poder ejecutivo (nacional o provincial), las agencias estatales de regulación y las empresas proveedoras de SAS. En algunos casos, consideran la relación con algunos actores relevantes de la sociedad civil (sindicatos y organizaciones de usuarios y consumidores). En cuanto a la bibliografía que estudia las capacidades con las que cuentan las empresas u organizaciones que se ocupan de la prestación del servicio (ya sean de propiedad estatal o comunitaria) focalizan su análisis en la dimensión institucional. Desde el enfoque neoinstitucionalista, la efectividad de la acción estatal para garantizar el DHAS estaría relacionada con el grado de autonomía y la capacidad del Estado. Sin embargo, este enfoque no da suficiente atención al hecho de que el accionar del Estado forma parte de un proceso social más amplio.

En vista de lo anterior, en nuestra investigación proponemos realizar un abordaje del accionar del Estado desde el Enfoque Estratégico Relacional propuesto por Bob Jessop, que conceptualiza el Estado como una relación social compleja (Jessop, 2008a: 48). El autor considera que la configuración institucional característica de cada Estado, que comprende el aparato estatal, las capacidades estatales y los recursos estatales, actúan como restricciones estructurales para los cálculos y las estrategias de los actores. Pero Jessop afirma que el modo en cómo se utilizan estos instrumentos, es decir los cursos de acción que ponen en marcha los actores estatales, está determinado por los equilibrios cambiantes en las relaciones de poder entre las fuerzas políticas al interior del Estado y las relaciones estratégicas que establecen con distintas fuerzas sociales.

Entonces, a partir de lo dicho anteriormente, para poder responder a nuestros interrogantes iniciales, nos proponemos los objetivos siguientes:

Objetivo general:

Analizar cuáles son las consecuencias del accionar del Estado, considerando el accionar de los actores pertenecientes a la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo y sus relaciones con las demás fuerzas políticas y sociales involucradas en el proceso de producción social de SAS, en la superación o reproducción de las desigualdades existentes

con relación al acceso al DHAS en la provincia de Santa Fe, durante el período 2007-2015 y qué tipo de lógica estatal de gestión de los SAS resulta de este proceso.

Objetivos específicos:

(1) Describir y analizar las lógicas estatales de gestión de los SAS predominantes que estuvieron presentes en la provincia de Santa Fe a lo largo de la historia y su relación con las distintas etapas por las que atravesó el modo de acumulación capitalista.

(2) Identificar y analizar cuáles son los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de producción social de SAS durante el período 2007-2015, considerando el tipo de acciones que realizan, los problemas que originan esas acciones, el tipo de interrelaciones que se establecen entre ellos, con quiénes cooperan y con quiénes confrontan.

(3) Identificar y analizar las intervenciones realizadas por el poder ejecutivo provincial, considerando las condiciones que contribuyen a generar otros actores sociales que se vinculan con él, incidiendo sustantivamente en la naturaleza y características de estas intervenciones.

(4) Analizar las consecuencias de la estrategia predominante de la rama del poder ejecutivo del Estado provincial y las acciones estratégicas que desarrollan las otras fuerzas políticas y las fuerzas sociales no estatales, con relación a la superación o reproducción de las desigualdades existentes en la provincia de Santa Fe en el acceso al DHAS y la conformación (o no) de una lógica de gestión estatal público-progresista que asuma el derecho humano al agua y saneamiento como política de Estado.

Acerca del marco teórico y los conceptos principales

Para poder abordar el modo en el que se desempeña el Estado existen distintos enfoques teóricos, que podemos agrupar bajo dos categorías: enfoques estado-céntricos y enfoques socio-céntricos. A los fines de nuestra investigación, adoptamos la propuesta teórica de Bob Jessop, que se propone superar esta dicotomía, permitiendo al mismo tiempo no sustraer al Estado su especificidad y relevancia en la configuración de las relaciones sociales. Como mencionamos anteriormente, el autor propone analizar la acción estatal desde una

perspectiva relacional de la naturaleza del Estado que habilite interpretar las intervenciones estatales y sus consecuencias tomando en consideración el complejo campo de relaciones sociales que las configuran como tales. Esto es, partir de una concepción del Estado como relación social que incorpore como fundamento constitutivo las acciones que desarrollan y las condiciones que contribuyen a generar otros actores sociales que se vinculan con él, incidiendo sustantivamente en la naturaleza y características de las intervenciones estatales (Borrastero, 2018: 20-21).

Jessop define al Estado y al poder del mismo, apoyándose en los teóricos marxistas (particularmente Poulantzas), que proponen abandonar la visión de Estado como cosa o sujeto simple y comenzar a analizar el poder del Estado como una relación social compleja, como una condensación material de correlaciones de fuerzas. En palabras del autor, el Estado:

“Se puede interpretar de la misma manera que la afirmación de Marx de que el capital es una relación social, que se refiere a una relación entre personas mediadas por la instrumentalidad de las cosas. Podemos traducir esta idea en la afirmación de que el Estado (o, mejor, el poder estatal) es una relación social entre las personas o, mejor, las fuerzas políticas, mediadas a través de la instrumentalidad de las cosas. En cuanto a la naturaleza de estas "cosas", debemos mencionar el aparato estatal, las capacidades estatales, los recursos estatales, los modos específicos de cálculo político, y así sucesivamente [...] En cambio, la organización de los aparatos estatales, las capacidades estatales y los recursos estatales [...] significan que el estado favorece algunas fuerzas, algunos intereses, algunas identidades, algunos horizontes espacio-temporales de acción, algunos proyectos más que otros” (Cit. en Hyoung Ji y Kytir 2014: 12).

Entonces, para poder estudiar el accionar estatal, Jessop nos propone partir de un Enfoque Estratégico Relacional (EER), que reconoce la interacción compleja y contingente entre actores e instituciones políticas y el resultado indeterminado de los procesos de políticas resultantes de esta interacción. Uno de los conceptos cruciales de este enfoque es el de

selectividad estratégica (Jessop, 2008a: 36). El autor entiende por selectividad estratégica el hecho de que el ejercicio del poder enmascara un complejo conjunto de relaciones sociales que se extienden mucho más allá del sistema estatal y sus capacidades distintivas por lo que los poderes del Estado siempre serán condicionados o relacionales, dependiendo de los vínculos estratégicos entre la fuerza política que ocupa el ejercicio del poder ejecutivo del Estado y otras fuerzas políticas y sociales. En este sentido, las estrategias impulsadas por el Estado, entendidas como proyectos políticos y políticas públicas (cursos de acción), no pueden ser coherentes ya que están atravesados por esta lucha entre las distintas fracciones al interior del Estado y las relaciones que se establecen con los actores no estatales. Esto se materializa con que lo definido en una rama o aparato de Estado es contradicho o complementado por otra y viceversa, sin estar garantizada en ningún caso una coherencia institucional, como lo pretende mostrar el institucionalismo tradicional.

La adopción del Enfoque Estratégico Relacional de Jessop, nos conduce a realizar un análisis que involucre el accionar de la fuerza política, que ocupa el ejercicio del poder ejecutivo del Estado, inscripto en un proceso social más amplio. Esto nos conduce a prestar atención al modo en cómo se relaciona con los demás actores o fuerzas políticas al interior de Estado y con los actores no estatales y/o fuerzas sociales.

Partiendo de una concepción del Estado como una relación social compleja y del análisis del proceso social de producción de SAS en la provincia de Santa Fe, pudimos establecer las hipótesis siguientes. El modo de acción predominante (estrategia selectiva), que llevó adelante la fuerza política que asumió el poder ejecutivo provincial, no logró modificar la estrategia selectiva inscripta estructuralmente que se configuró a través de luchas sociales y políticas a lo largo de un proceso histórico y determinó un sistema discriminatorio y desigual de gestión de los SAS. Por lo tanto, se siguieron reproduciendo las desigualdades estructurales en el acceso a estos servicios esenciales y no lograron inscribirse estructuralmente los principios de un modo de gestión público progresista que garantice el ejercicio efectivo del DHAS. Los dos cursos de acción predominantes que llevó a cabo el gobierno de la provincia de Santa Fe fueron los siguientes:

(1) el modo de acción predominante, con relación a los actores políticos y sociales de las localidades que están por fuera de su área de prestación, consistió en la realización de obras menores de infraestructura para mejorar la calidad del agua. Pero estas intervenciones tuvieron un carácter discrecional y discontinuo, sin seguir un plan sistemático que considere un orden de prioridad según la gravedad de la situación de cada localidad. Además, no se realizaron acciones que tiendan a lograr una igualdad de asistencia del Estado provincial para todas las localidades de la provincia ya que, más allá de los reclamos y exigencias de los prestadores locales y las cooperativas de SAS, no se modificó el marco regulatorio fijado por la Ley 11.220/94. Este marco regulatorio determina un sistema discriminatorio de gestión de SAS en Santa Fe, lo cual va en detrimento de poder universalizar el DHAS en todo el territorio provincial.

(2) la estrategia predominante, con relación a las localidades provistas por la empresa pública, consistió en cubrir los costos de los servicios de agua y saneamiento a través de los aumentos tarifarios, en lugar de priorizar el servicio desde una perspectiva del derecho humano al agua y al saneamiento. Esta estrategia selectiva configuró una lógica estatal de gestión de los SAS, que dio continuidad a algunos de los principios propios del modo privatista.

Sobre la propuesta metodológica

La estrategia metodológica se centra en un estudio de caso e incluye recolección y análisis de datos secundarios, no solo específicos sobre el estudio de caso, sino también del contexto más general del problema. La investigación se llevará a cabo desde un abordaje cualitativo, partiendo del análisis de la prensa escrita como estrategia metodológica principal de la investigación, y complementando la información obtenida con la realización de entrevistas en profundidad a actores clave, con el análisis de documentos institucionales y con los datos censales de cobertura de agua y saneamiento de la provincia de Santa Fe.

Para poder abordar el accionar del poder ejecutivo del Estado provincial inserto en una complejidad de relaciones sociales, se adoptó una metodología de reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita, utilizada en diversas investigaciones de América Latina sobre conflictividad

social. Siguiendo el objetivo de observar cómo se relacionó el gobierno provincial con los demás actores políticos y sociales involucrados en el proceso de producción social de SAS, y qué tipo de estrategias predominaron en su relación con los actores de aquellas localidades que han sido históricamente pospuestas y con los actores de las localidades que son provistas por la empresa estatal y el tipo de lógica estatal de gestión de SAS resultante de estos procesos, conformamos una base de datos de noticias, integrada por las dimensiones siguientes: localización espacio-temporal de la acción; sujeto que realiza la acción; forma de acción; destinatario de la acción, contra quién se realiza la acción; problema que origina la acción y orden en el que se inscribe el problema (social, económico o político). La base de datos conformada de esta manera constituye un modo de acceder al proceso de la producción social de agua y saneamiento, inscripto en una totalidad, posibilitando la identificación de actores involucrados y las interrelaciones que se establecen entre ellos en una dimensión espacio-temporal. Esto nos permite identificar cuáles son los actores que más participan, el tipo de acciones que predominan, quiénes confrontan, los problemas que originan esas confrontaciones y la estrategia predominante desarrollada por el poder ejecutivo provincial para enfrentar el problema de acceso a agua y saneamiento.

Seleccionamos dos diarios de relevancia de la provincia, La Capital de Rosario y El Litoral de Santa Fe. Las noticias fueron buscadas en internet a partir de palabras clave durante el período de diciembre de 2007 a diciembre de 2015. Esta búsqueda nos arrojó como resultado 530 noticias. Para poder conocer cómo se manifestó el proceso social que estamos estudiando seleccionamos 150 noticias correspondientes a los años 2010 y 2011. Realizamos este recorte temporal debido a que fueron los dos años en los cuales la prensa analizada reflejó mayor cantidad de noticias y porque tuvieron lugar una serie de hechos y sucesos relevantes para el proceso que estamos estudiando.⁶ Estos fueron:

Debido a la relevancia que posee la problemática de la calidad de agua para consumo humano en la provincia, en primer lugar, analizamos

⁶ Describimos estos hechos en el apartado metodológico que se encuentra en el capítulo I de la presente Tesis.

aquellas noticias referidas a este problema. En segundo lugar, analizamos la totalidad de las noticias para poder tener una visión más amplia del proceso.

Se construye entonces, la matriz de datos cuya unidad de registro es la acción. Entonces, el problema que enfrentamos fue identificar y destacar las acciones en cada noticia. Tuvimos que transformar esa serie de noticias en una cantidad n de acciones. Una vez registradas las acciones, procedimos a reconstruir sus atributos según las variables mencionadas anteriormente.

Para completar el período de estudio y tener una mayor comprensión de los tipos de relaciones predominantes, los conflictos y los problemas que originan las acciones recurrimos a las entrevistas en profundidad realizadas a actores clave (tanto políticos como sociales), a documentos institucionales (leyes provinciales, decretos del PEP, resoluciones del ENRESS y el MASPMA, documentos de organizaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores y de cooperativas de SAS) y a datos de cobertura de agua y cloacas provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y por el ENRESS.

Organización general de la Tesis

En el primer capítulo de esta Tesis, desarrollamos la fundamentación teórico-metodológica de la investigación. Consideramos algunos de los enfoques teóricos mediante los cuales se ha estudiado la acción estatal en el proceso social de producción de servicios básicos y justificamos la pertinencia de la elección del marco conceptual del cual partimos para realizar el estudio.

En el segundo capítulo de la Tesis describimos y analizamos el proceso histórico que dio lugar a la conformación actual del sistema discriminatorio de provisión de SAS en la provincia de Santa Fe y su relación con las lógicas estatales de gestión de los SAS en las distintas etapas por las que atravesó el modo de acumulación predominante.

En el tercer capítulo de la Tesis analizamos los resultados empíricos del procesamiento de la base de datos construida a partir del relevamiento de la prensa escrita para el problema de calidad de agua para consumo humano en la provincia de Santa Fe. Identificamos y describimos cuáles

fueron los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de producción social de SAS que fueron incluidos en los informes de prensa durante el período 2010-2011, considerando el tipo de acciones que realizan, el tipo de interrelaciones que se establecen entre ellos, con quiénes cooperan y con quiénes confrontan. Describimos y analizamos las acciones realizadas por la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado provincial durante ese período teniendo en cuenta las definiciones y dimensiones conceptuales propuestas en el marco teórico. Mostramos cuáles fueron los datos de calidad de agua para consumo en cada una de las localidades en 2007 y 2016, para conocer si se solucionó o no el problema. Asimismo, ofrecemos algunas reflexiones sobre cuáles fueron los obstáculos que imposibilitaron la resolución del problema en el territorio provincial.

En el cuarto capítulo de la Tesis analizamos las noticias de nuestra base de datos considerando todos los problemas que registramos en la prensa, referidos al acceso a los servicios de agua y saneamiento. Ponemos énfasis principalmente en el análisis de las intervenciones realizadas por el poder ejecutivo provincial, diferenciando el tipo de estrategia predominante que desarrolló con relación a las localidades que están por fuera de su área de prestación y que son atendidas por cooperativas y las localidades que son provistas por la empresa estatal ASSA. A partir de este relevamiento, analizamos cuál fue la lógica de gestión estatal que se configuró durante el período estudiado en cada uno de los subsistemas.

Finalmente, en las conclusiones retomamos los principales resultados obtenidos a partir de los análisis realizados, poniendo en cuestionamiento si el modo en como actuó la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado, y la manera que se relacionó con las restantes fuerzas políticas y sociales, contribuyó o no a superar las desigualdades presentes en la provincia con relación al acceso al derecho humano al agua y saneamiento y si el tipo de lógica estatal de gestión de los SAS que se configuró a partir de este proceso constituyó el Derecho Humano de acceso a los servicios de agua y saneamiento cómo una

política de Estado o si, por el contrario, siguieron predominando los principios discriminatorios y privatistas.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

En el presente capítulo, desarrollamos la fundamentación teórico-metodológica de la investigación. Consideramos algunos de los enfoques teóricos mediante los cuales se ha estudiado la acción estatal en el proceso social de producción de servicios básicos y justificamos la pertinencia de la elección del marco conceptual del cual partimos para realizar el estudio.

Las décadas de 1970 y 1980 del siglo pasado estuvieron marcadas por un predominio de los postulados sostenidos por la teoría económica neoclásica: el principio de racionalidad universal propia del “homo economicus” y el concepto de equilibrio que describe la compatibilidad de un conjunto de comportamientos individuales interactuando exclusivamente a través de los mercados. Para este enfoque neoliberal, la crisis económica y social que tuvo lugar en la década del setenta se explicaría por la excesiva injerencia del Estado en la economía y el aumento desmedido del gasto público. En este sentido, defiende la reducción del rol del Estado al de garante de la acumulación privada de ganancia y la noción de que el mercado tiene capacidad de autorregularse.

Sin embargo, desde mediados de la década de 1970 también tomaron relevancia una serie de estudios que volvieron a poner el Estado en primer plano, resaltando su centralidad en el impulso de procesos de desarrollo, en contraposición a los lineamientos impuestos por el enfoque neoliberal. A los fines de nuestro trabajo, nos interesa abordar algunas líneas de investigación de estos enfoques para el análisis del accionar estatal y la propuesta superadora de Bob Jessop, que nos propone estudiar el Estado como una relación social compleja. En primer lugar, describiremos cómo conceptualizan el Estado algunos de los principales referentes de la corriente neoinstitucionalista y cuáles son las dimensiones que analizan para evaluar de qué depende la efectividad del Estado para alcanzar procesos de desarrollo exitosos.

En segundo lugar, introducimos brevemente los postulados principales del enfoque de la ecología política y la importancia que le otorga al conflicto social para lograr un modo de desarrollo equitativo y sustentable. Damos cuenta de algunos estudios que han abordado

conflictos ambientales específicos y resaltamos las dimensiones principales de este enfoque para el análisis de la conflictividad social.

Para finalizar, presentamos la propuesta superadora de Bob Jessop, que se inscribe en la corriente regulacionista, y que nos propone estudiar el Estado como una relación social compleja. Presentamos algunos de los conceptos fundamentales del Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por este autor, y planteamos cuáles son los interrogantes que se desprenden de su propuesta teórica y que nos resultan de utilidad para el estudio del accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios para garantizar el DHAS.

I.1. El enfoque neoinstitucionalista: autonomía del Estado y capacidades estatales

El neoinstitucionalismo resalta la centralidad del Estado en el impulso de procesos de desarrollo económico, en contraposición a los lineamientos impuestos por el enfoque neoliberal, que defiende la reducción del rol del Estado al de garante de la acumulación privada de ganancia y la noción de que el mercado tiene capacidad de autorregularse. Este enfoque se focaliza en el análisis de cómo, a través de determinadas trayectorias históricas, se constituyen procesos institucionales que tienen un impacto fundamental en el comportamiento del crecimiento y el desarrollo de los países (Fernández y Vigil, 2012).

Uno de los trabajos más importantes es el de Evans, *et al.* (1985), titulado “El Estado regresa al primer plano” (*Bringing the State Back In*). Los autores demuestran que la posibilidad de que el Estado desempeñe un rol central en el direccionamiento de los procesos de desarrollo depende de las capacidades históricamente construidas en las estructuras estatales. En sus palabras:

“Para la investigación de las capacidades estatales, una táctica repetidamente empleada y con buenos resultados es la identificación de estructuras organizativas específicas cuya presencia (o ausencia) son críticas para la habilidad de las autoridades estatales para llevar a cabo determinadas tareas. A su vez, la presencia o ausencia de estructuras organizativas está conectada con las políticas estatales pasadas, lo que subraya la necesidad de un análisis histórico y estructural para

comprender las capacidades e incapacidades estatales específicas” (Evans *et al.* 1985: 351).

El enfoque neoinstitucionalista resalta el rol de los funcionarios y de las estructuras organizativas en la determinación de los desenlaces políticos. Los autores consideran que los legados de políticas públicas (*políticas legacies*) y el cúmulo de aprendizajes desarrollados a lo largo de distintos períodos históricos (*path dependence*), dotan de características específicas a los estados nacionales y determinan la presencia de capacidades diferenciales que explican las trayectorias de desarrollo que toma cada país (Fernández y Vigil, 2012: 54).

Ahora bien, dentro de este enfoque existen diferencias que nos interesa reconstruir a partir del análisis que realizan del concepto de autonomía estatal y su implicancia en la conformación de capacidades estatales dos autores significativos: Theda Skocpol y Peter Evans.

Una síntesis de los argumentos principales de Skocpol, en cuanto a cómo concibe al Estado, su autonomía y capacidades, lo podemos encontrar en su trabajo titulado “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” (2007). El estudio realiza una revisión de distintas investigaciones que han considerado a los estados como factores importantes y han profundizado en la forma en que sus políticas y sus relaciones con los grupos sociales influyen en los procesos socio-políticos.

Estos estudios que colocan al Estado en el primer plano, sirven a la autora para rebatir los enfoques centrados en la sociedad, tales como el pluralismo, el funcionalismo y el neomarxismo. Según Skocpol (2007), para algunos el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica. Por el contrario, el neoinstitucionalismo concibe al Estado como un actor que cuenta con recursos y poder propio, y que posee autonomía frente a los actores sociales. En palabras de la autora: “[l]os Estados pueden [...] formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por autonomía del Estado” (Skocpol, 2007: 174).

Theda Skocpol retoma una de las perspectivas de la tradición weberiana que considera que los estados son potencialmente autónomos y que los que controlan los medios de coacción y administración pueden perseguir metas en desacuerdo con las clases dominantes o cualquier otro grupo social. Desde este enfoque, la posibilidad de autonomía, la fortaleza o debilidad de los estados, está ligada a su grado de aproximación al tipo ideal de burocracia weberiana centralizada y completamente racionalizada. Es decir, la existencia de un cuadro de funcionarios que gozan de una fuerza organizativa interna y de una idea unitaria sobre la posibilidad y conveniencia de utilizar la intervención del Estado para asegurar el orden político y promover el desarrollo económico nacional (Skocpol, 2007:175). En esta perspectiva, podemos identificar que subyace una concepción de autonomía identificada con el aislamiento, es decir, la capacidad del Estado de definir sus propios objetivos sin la presión ejercida por los grupos sociales.

La perspectiva de Skocpol, que comprende a los estados como ámbitos de una acción autónoma, que no se reducen a las demandas o preferencias de ningún grupo social, conduce a estudiar la dimensión interna organizacional del Estado, el examen de las cualidades de la burocracia y de las estructuras estatales. Sin embargo, no considera, o deja en un segundo plano, el examen de las relaciones del Estado con la sociedad, que incluiría considerar la interacción que tienen los actores estatales con las diversas fuerzas sociales (Sandoval, 2004: 222). Por otro lado, la concepción de la burocracia como un cuerpo autónomo y cohesionado conduce a una visión monolítica del Estado, que no nos permite analizar los conflictos que tienen lugar entre las distintas agencias estatales y al interior de cada una de ellas.

Una superación de los límites que identificamos en la propuesta de Skocpol la podemos encontrar en el enfoque propuesto por Peter Evans. El autor sostiene que el entendimiento de autonomía como aislamiento dificulta la incorporación de otras variables que son fundamentales para comprender el accionar del Estado (Castellani y Llanpart 2012: 158). Evans cuestiona la tendencia a equipar capacidad con aislamiento y propone ampliar el concepto de autonomía incorporando una dimensión relacional.

Este se puede entender a partir de su concepto de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*):

“No se trata de una autonomía relativa, en el sentido estructural marxista de estar constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación de capital, sino que se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans 1996: 547).

Este concepto pone énfasis no sólo en los aspectos internos del aparato estatal sino también en sus lazos y relaciones formales e informales con la sociedad. Las debilidades o fortalezas de los estados, siguiendo a Evans (1996), están vinculadas con la presencia (o ausencia) de un cuerpo burocrático cohesionado y especializado (capacidades institucionales) y con una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen de vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas (capacidades relacionales).

El trabajo de Evans constituye un importante esfuerzo por superar la teoría de la autonomía de Estado entendida como aislamiento, ya que incorpora en su análisis la relación del ámbito estatal con la esfera económica y social. Sin embargo, consideramos que el autor sobredimensiona el rol del Estado. Evans, en algunos de sus escritos, afirma que, al obtener la combinación correcta de las capacidades institucionales y relacionales, casi cualquier Estado podría imponerse a las fuerzas de la economía mundial. Pero el Estado no puede ser considerado como una arena neutral puesto que hay fuerzas sociales y proyectos políticos que pesan decisivamente sobre él (Sandoval 2004: 229).

A continuación, mencionaremos algunos estudios que abordan la intervención del Estado en la provisión de servicios básicos y que incorporan en su análisis algunas de las dimensiones propuestas por el enfoque neoinstitucional. Una primera línea de investigación puso énfasis en analizar la capacidad de las agencias estatales especializadas para cumplir de forma eficaz su rol de regular y controlar a las empresas proveedoras de servicios públicos (telecomunicaciones, gas natural, energía eléctrica, transporte y servicios de agua potable y saneamiento),

abarcando la etapa de privatización y de reestatización de estos servicios (Oszlak, *et al.*, 2000; Nahón y Bonofiglio, 2007; Azpiazu, *et al.*, 2008).

El trabajo de Oszlak, *et al.* (2000) tiene como objetivo identificar el déficit de capacidad institucional que presentaron los entes reguladores en Argentina y nos ofrece un marco general sobre las distintas dimensiones e indicadores significativos para poder analizar el rol de regulación del estado durante la etapa de privatización. Analizan las capacidades institucionales teniendo en cuenta las dimensiones siguientes:

(a) las reglas de juego formales e informales que gobiernan las interacciones entre los actores participantes;

(b) las relaciones interinstitucionales que se establecen entre los diferentes actores involucrados en el proceso de regulación, prestación y uso de los servicios;

(c) la organización interna y la asignación de funciones de los entes reguladores y;

(d) la disponibilidad de recursos físicos y humanos. Luego del análisis de cada una de estas dimensiones, llegan a la conclusión de que los organismos reguladores presentaron un déficit de capacidad institucional para poder cumplir con su rol poniendo en riesgo el derecho de la ciudadanía de acceder a servicios públicos básicos y esenciales bajo los principios de *regularidad, uniformidad, continuidad y universalidad* (Oszlak *et al.*, 2000).

Dentro de este marco general, nos interesa destacar distintos estudios que se han enfocado en analizar el desempeño de las empresas privadas que asumieron la prestación de los SAS en las principales ciudades de Argentina. Entre estos trabajos podemos mencionar los de Roitman y Ferro (2003); Azpiazu, *et al.* (2004); Muñoz (2004); Azpiazu, *et al.* (2005); Pesce (2006, 2008) y Azpiazu (2010). Los casos que abordan estos autores son el de Aguas Argentinas S.A. (AASA), que obtuvo la concesión de los SAS en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante el período 1993-2006; el de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSFSA), que prestó los SAS en 15 localidades de la provincia de Santa Fe durante los años 1995-2006 y el de Aguas Cordobesas S.A. (ACSA),

que presta el servicio de agua en la ciudad de Córdoba desde 1997 a la actualidad.

Los autores retoman algunas de las dimensiones para dar cuenta del déficit de capacidad institucional que mencionamos anteriormente. A su vez, enfatizan las relaciones de negociación existentes entre las concesionarias privadas y el Estado, situación que permitió la obtención de rentas extraordinarias por parte de las empresas. Con relación a la dimensión de las *reglas de juego*, se abordan para cada uno de los casos los aspectos siguientes:

(a) cómo se conformaron los marcos normativos;

(b) las principales características de los contratos de concesión; las sucesivas modificaciones contractuales que tuvieron lugar;

(c) la situación más favorable para las empresas que habría resultado de las renegociaciones en detrimento de los derechos de los usuarios;

(d) la evolución de los esquemas tarifarios y;

(e) el impacto que los aumentos progresivos de las tarifas representó en los gastos de los hogares de menor poder adquisitivo.

Con relación a la dimensión de las *relaciones interinstitucionales* se puso énfasis en los vínculos que existieron entre los entes reguladores, las agencias del poder ejecutivo y la empresa privada. Se analizó cuál fue el grado de independencia con el que contaron los entes para poder llevar a cabo sus funciones y cuáles fueron los condicionamientos impuestos tanto por las agencias del poder ejecutivo como por los consorcios privados que limitaron el ejercicio de las funciones de los entes especializados. Los autores identifican que, en general, durante el proceso de privatización, se conformó un modelo de gestión que supuso una suerte de *dobles capturas* del regulador: por parte del interés privado y del poder político (Azpiazu *et al.*, 2005: 50). Asimismo, consideraron cuáles fueron los efectos sociales de la privatización y afirmaron que, en algunos casos, el incumplimiento en las metas de expansión, sumado a los incrementos tarifarios, profundizó la desigualdad social en el acceso a estos servicios.

En Argentina, en el período 1998-2015, once de las quince empresas de SAS que habían sido privatizadas fueron reestatizadas. Esto generó un

interés creciente en el análisis del nuevo rol asumido por el Estado en la prestación de estos servicios públicos esenciales, la redefinición de las funciones de los entes reguladores, las continuidades y rupturas entre la prestación privada y la pública y si se incorporan o no los principios que hacen a una gestión pública progresista del agua (Roca, 2008; Azpiazu y Castro, 2012; Tobías, 2015; Tobías, *et al.*, 2017).

Otra línea de investigación analizó las capacidades institucionales de las organizaciones (estatales o comunitarias) encargadas de proveer los SAS en áreas rurales y urbanas de México y Colombia (Galindo y Palerm, 2007; Serrano, 2010; Sandoval, 2011; Roa, *et al.*, 2015). Estos estudios se focalizan en describir y analizar cómo incide la presencia o ausencia de determinadas capacidades institucionales (recursos económicos, financieros, humanos y técnicos) en garantizar el acceso a los SAS a las poblaciones comprendidas en sus áreas de cobertura.

Hasta aquí, hemos señalado que los estudios que se focalizan en las capacidades estatales de regulación de la prestación de los SAS, si bien realizan un abordaje de la dimensión relacional, estudian principalmente las relaciones que se establecen entre las agencias del poder ejecutivo (nacional o provincial), las agencias estatales de regulación y las empresas proveedoras de SAS. En algunos casos, consideran la relación con algunos actores relevantes de la sociedad civil (sindicatos y organizaciones de usuarios y consumidores). En cuanto a la bibliografía que estudia las capacidades con las que cuentan las empresas u organizaciones que se ocupan de la prestación del servicio (ya sean de propiedad estatal o comunitaria) focalizan su análisis en la dimensión institucional.

Considerando los postulados principales del enfoque neoinstitucionalista que presentamos al principio de este apartado, la efectividad de la acción estatal para garantizar el DHAS estaría relacionada con el grado de autonomía y las capacidades del Estado, tanto institucionales como relacionales. Sin embargo, no consideran en su análisis las relaciones de poder que se establecen entre los distintos actores, los conflictos y las luchas sociales que influyen en el modo de acción predominante del Estado. Los equilibrios de fuerzas resultantes de

estas relaciones de poder y de conflicto reconfiguran y condicionan las capacidades estatales, tanto institucionales como relacionales.

A continuación, presentamos el enfoque de la ecología política que presta más atención a la conflictividad social y al modo en cómo influye la lógica predominante de gestión de SAS que asumen los estados en cada etapa histórica en la democratización del acceso a los servicios básicos.

I.2. La ecología política y la importancia del conflicto social

La perspectiva de la ecología política se focaliza en el estudio de las luchas contra la desigualdad y la injusticia en relación al acceso a los bienes y servicios y la protección contra las amenazas y peligros conectados con los procesos socio-naturales, incorporando la dimensión ambiental en el análisis y en la acción (Castro, 2013: 2).

Una serie de estudios, que parten de este enfoque, consideran las distintas etapas históricas por las que atravesó el modo de producción capitalista, su vinculación con las lógicas de gestión de los SAS, y sus implicancias para la democratización en el acceso y gestión de estos servicios (Swyngedouw, 2004, 2006; Castro, 2017). Describiremos con mayor detalle las características principales de cada una de estas lógicas de gestión cuando analicemos al final de este capítulo las distintas etapas por las que atravesó el modo de acumulación predominante en Argentina desde inicios del Siglo XX.

Otra línea de investigación considera las interrelaciones entre la conflictividad social en torno a la gestión de los recursos hídricos y de los servicios de agua y saneamiento y el ejercicio sustantivo de los derechos de ciudadanía. Entre los trabajos que analizan distintos conflictos por el agua que tuvieron lugar en México, podemos mencionar los de Castro, *et al.* (2004), Castro (2007) y Kloster (2016).

Desde esta perspectiva, los cambios de las lógicas de gestión y el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía no son decisiones que se toman de manera unidireccional desde el Estado sino, que muchas veces, son impulsadas y promovidas por luchas sociales, tal como sostiene Castro (2007). El autor investiga cómo se han ido ampliando los derechos ciudadanos y democratizado la gestión y el acceso a estos servicios a partir de las luchas ciudadanas, las luchas por la inclusión y por la obtención de

los derechos a una ciudad justa. Según Castro, *et al.*, los conflictos que registran asumen distintas formas tales como: demandas pacíficas dirigidas a las autoridades a fin de obtener acceso a agua potable, acciones violentas que involucran la destrucción de infraestructura para el suministro de agua, confrontaciones armadas entre las fuerzas de seguridad y miembros de la población, entre otras (Castro *et al.*, 2004: 340). Asimismo, establece una serie de dimensiones para poder estudiar los conflictos por el agua. Estas son:

- (a) nivel y tipo de organización de los actores que realizan las acciones;
- (b) tipos de actores a los cuales se dirigen las acciones;
- (c) razones alegadas por los protagonistas para realizar sus acciones;
- (d) instrumentos usados en las acciones y;
- (e) resultados y efectos de las acciones (Castro *et al.*, 2004, p. 342).

Los autores concluyen que el aumento de los conflictos por el agua está vinculado con la profundización de las desigualdades económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales. Demuestran que no es posible explicar esos conflictos sólo por factores naturales, técnicos o demográficos, tales como la escasa disponibilidad de agua, la aridez o la presión del crecimiento demográfico y urbano. Por el contrario, las raíces del problema están vinculadas con la existencia y reproducción de desigualdades socioeconómicas y políticas que determinan la exclusión de grandes sectores de la población del acceso a estos servicios y bienes esenciales (Castro *et al.*, 2004, p. 340).

Estos autores proponen una importante matriz para poder abordar la gran diversidad de actores involucrados en el proceso social de gobierno y gestión del agua y el tipo de acciones que realiza la sociedad civil para reclamar por la democratización en el acceso y gestión de los SAS. Sin embargo, no incorporan en su análisis las relaciones y los conflictos entre las fuerzas políticas al interior del Estado, las contradicciones que se generan entre las distintas agencias burocráticas y las alianzas que se pueden generar entre actores del ámbito político y social para luchar por el avance de la democratización en el acceso a servicios básicos.

A continuación, presentamos el enfoque propuesto por Bob Jessop. El autor analiza la conflictividad presente entre las fuerzas políticas al interior del Estado y asimismo, considera que el accionar del Estado también está condicionado por la relación que tiene con las demás fuerzas políticas y sociales y por las distintas etapas históricas por las que atraviesa el modo de acumulación capitalista. Esto nos permite superar la dicotomía entre los enfoques estado-céntricos y los enfoques socio-céntricos y desarrollar una matriz de análisis de la acción estatal que considere las relaciones de conflicto y de cooperación que establece el Estado con los actores involucrados en un determinado proceso social.

I.3. El Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop, el accionar del Estado inserto en la complejidad de un proceso social

Bob Jessop se inscribe en el programa de investigación de la Escuela Regulacionista, que se desarrolló en Francia a comienzos de la década de 1970 y dio lugar a un largo debate también en Alemania y Reino Unido. El surgimiento de la teoría de la regulación está estrechamente relacionado con la crisis del Estado “fordista-keynesiano”, como lo denominan los teóricos de esta escuela, y el análisis del nuevo modo social de acumulación y regulación económica que comienza a constituirse a principios de la década de 1980. Sus principales exponentes son Michel Aglietta, Alain Lipietz, Robert Boyer, Bob Jessop, entre otros.

Con relación al marxismo, los teóricos regulacionistas se preocupan por estudiar las distintas etapas por las que atraviesa el modo de producción capitalista, considerando la intrincada relación entre su base material e institucional. Parten del concepto marxista de modo de producción, pero rechazan la idea de que las estructuras sociales de propiedad fundamentales que constituyen un modo de producción estén determinadas tecnológica o económicamente o sigan un patrón evolutivo lineal. Como mencionamos, los regulacionistas sostienen que las formas estructurales que constituyen las fases de desarrollo de la historia del capitalismo deben entenderse como resultado de luchas entre distintas fuerzas políticas y sociales (Brenner y Glick, 2003: 7). Jessop destaca la naturaleza social de la producción capitalista, lo que significa que el Estado y el poder del Estado asumen una función central en la acumulación de

capital. Es por esto que el enfoque regulacionista se interesa en analizar el rol cambiante del Estado en asegurar tanto las condiciones económicas como extra económicas para la acumulación de capital y en la institucionalización de compromisos de clase que faciliten la acumulación (Jessop, 2008a:28).

Jessop recupera la tradición de la teoría que entiende al Estado como una relación social, es decir, que rompe las fronteras analíticas entre Estado, mercado y sociedad. En su análisis crítico de la teoría del Estado, toma como punto de partida la definición propuesta por Max Weber:

“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 1979, citado por Jessop, 2017: 65).

Esta definición se inscribe en el enfoque de los tres elementos de la teoría del Estado propia de la tradición teórica de la Europa continental, cuyos exponentes principales fueron Georg Jellinek, Hermann Heller, Hans Kelsen y Carl Schmitt (Jessop, 2017: 66). Estos tres elementos, que están presentes en la definición de Weber, son los siguientes:

(1) **Aparato estatal.** Entendido en Weber como la comunidad humana (personal de la administración del Estado) con poder coercitivo, administrativo y simbólico y con autoridad soberana frente a su propia población y otros estados;

(2) **Territorio.** El aparato estatal (esa comunidad humana) ejerce su control, más o menos incuestionado y continuo, en un territorio concreto y delimitado y;

(3) **Población.** Se trata de la gente sujeta a la autoridad del Estado, para la cual la autoridad política y las decisiones del Estado son vinculantes con independencia del tipo de vínculo con él mismo (Jessop, 2017: 66).

Jessop analiza la relación que existe entre los elementos constitutivos del Estado moderno y se propone partir de la definición siguiente:

“El núcleo del aparato estatal está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente

selectivas [aparato estatal], cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad [población] de una determinada área territorial [territorio] en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio [idea de Estado]" (Jessop, 2017: 93).

En su definición de Estado, el autor propone considerar un cuarto elemento, la "idea de Estado", entendido como el proyecto estatal que define la naturaleza y las finalidades de su acción y que sirve para justificar la legitimidad del monopolio del uso de la fuerza física. A partir de este elemento, Jessop incorpora a la relación el tema de la legitimidad. El autor afirma que la territorialización del poder político y la creación de la población sobre la que se ejerce ese poder son logros históricos fundados en luchas y por tanto, son contingentes, están sujetos a los cambios en los equilibrios de poder resultantes de esas luchas. El alcance de las cristalizaciones alternativas destaca la importancia de la semántica histórica de la formación del Estado y la variabilidad de los imaginarios políticos y de los proyectos estatales. Es por esto que su organización como conjunto institucional relativamente coherente depende de manera fundamental de la aparición de la idea de Estado. Debido a esta cuestión, Jessop propone que el enfoque de "tres elementos" puede complementarse observando la función de las prácticas discursivas y materiales en la delimitación de las fronteras territoriales y en la redefinición de la distancia entre el conjunto del Estado como conjunto institucional y otros órdenes institucionales y la vida diaria en una determinada sociedad (Jessop, 2017: 91).

La idea de Estado o el proyecto estatal en este contexto no se refiere a la legitimación general de la autoridad del Estado (por ejemplo, en términos de Weber, carismática, tradicional o racional-legal), sino a los imaginarios políticos que presentan la naturaleza y los propósitos del Estado para la sociedad en general en periodos determinados. El interés común o la voluntad general siempre son asimétrico, y margina unos intereses al tiempo que privilegia otros. Nunca hay un interés general que abarque todos los posibles intereses particulares (Jessop, 2017: 95).

En síntesis, la coerción ejercida por el Estado, que se materializa en instituciones (aparato estatal), y se consagra por medio de la continua internalización, y aceptación pre-reflexiva de los procedimientos, por parte de los ciudadanos (idea de Estado), se trata de unas coerciones que han sido fruto de momentos específicos de luchas, de confrontaciones sociales que han jerarquizado e impuesto determinadas visiones y que con el tiempo se han consolidado, olvidando su origen de imposición (García Linera, 2013: 83).

A partir de esta concepción general del Estado, Jessop propone un marco analítico específico para su estudio. Este enfoque profundiza en el análisis de esas luchas, esas confrontaciones sociales que imponen visiones determinadas, que con el tiempo se consolidan y se cristalizan en instituciones. En este sentido, Jessop se apoya en los teóricos marxistas (particularmente Poulantzas) que proponen abandonar la visión de Estado como cosa o sujeto simple y comenzar a analizar el poder del Estado como una relación social compleja, como una condensación material de relaciones de fuerzas (de poder) entre las clases y fracciones de clases. Jessop retoma de Poulantzas su concepción de que el Estado:

“... [n]o es un bloque monolítico ni un sujeto legal soberano. En cambio, sus diferentes aparatos, secciones y niveles sirven como centros de poder para diferentes fracciones o alianzas fraccionarias en el bloque de poder y / o como centros de resistencia para diferentes elementos entre las masas populares. Por lo tanto, el estado debe entenderse como un campo estratégico formado a través de redes de poder que se cruzan y que constituye un terreno favorable para la maniobra política de la fracción hegemónica” (Poulantzas, 1978 citado por Jessop, 2008b: 123).

Entonces ¿qué significa que el Estado sea una condensación material de las relaciones de poder entre clases y fracciones de clases en un momento dado? Significa que, al interior de los aparatos y ramas del Estado, están representadas distintas fracciones de clases, con sus propios intereses y modos de cálculo político y que entran en conflicto para tornar hegemónicos ciertos modos de definición de lo público y lógicas de gobierno de los bienes comunes y colectivos. Por otro lado, que las

acciones o inacciones del Estado están condicionadas e influenciadas por los vínculos que establece con los actores de la sociedad civil y por el grado de movilización y lucha social presente en una sociedad determinada. Frente a la inacción de Estado para garantizar ciertos derechos básicos, la lucha social es fundamental para que estos derechos se garanticen y se sostengan en el tiempo. En palabras de García Linera: “Justamente esto es el Estado: una cotidiana trama social entre gobernantes y gobernados, en la que todos, con distintos niveles de influencia, eficacia y decisión, intervienen en torno a la definición de lo público, lo común, lo colectivo y lo universal” (2015:4).

Jessop realiza una crítica al enfoque centrado en el Estado, al cual denomina “neoestatista”. Argumenta que el neoestatismo descansa en una falacia teórica fundamental, ya que supone que hay fronteras claras y nítidas entre aparato de Estado y sociedad, entre administradores del Estado y fuerzas sociales, y entre poder estatal y poder social (Jessop 1999a: 107). Desde su perspectiva, el Estado:

“Se puede interpretar de la misma manera que la afirmación de Marx de que el capital es una relación social, que se refiere a una relación entre personas mediadas por la instrumentalidad de las cosas. Podemos traducir esta idea en la afirmación de que el estado (o, mejor, el poder estatal) es una relación social entre las personas o, mejor, las fuerzas políticas, mediadas a través de la instrumentalidad de las cosas. En cuanto a la naturaleza de estas "cosas", debemos mencionar el aparato estatal, las capacidades estatales, los recursos estatales, los modos específicos de cálculo político, y así sucesivamente [...] En cambio, la organización de los aparatos estatales, las capacidades estatales y los recursos estatales [...] significan que el estado favorece algunas fuerzas, algunos intereses, algunas identidades, algunos horizontes espacio-temporales de acción, algunos proyectos más que otros” (Hyoung Ji y Kytir 2014: 12).

En este sentido, Jessop argumenta que los poderes y capacidades estructurales del Estado no pueden entenderse concentrándose únicamente en el Estado, sino que deben ser analizados en un contexto estratégico relacional (Jessop 1999a: 125). El ejercicio del poder

enmascara un complejo conjunto de relaciones sociales que se extienden mucho más allá del sistema estatal y sus capacidades distintivas por lo que los poderes del Estado siempre serán condicionados o relacionales, dependiendo de los vínculos estratégicos entre los administradores del Estado y otras fuerzas políticas y sociales. En este sentido, las estrategias impulsadas por el Estado, entendidas como proyectos políticos y políticas públicas (cursos de acción), no pueden ser coherentes ya que están atravesadas por esta lucha entre las distintas fracciones al interior del Estado y las relaciones que se establecen con los actores no estatales. Esto se materializa con que lo definido en una rama o aparato de Estado es contradicho o complementado por otra y viceversa, sin estar garantizada en ningún caso una coherencia institucional, como lo pretende mostrar el institucionalismo tradicional. El autor, siguiendo la perspectiva marxista, entiende a la política de Estado como el resultado de un proceso contradictorio y dinámico de las relaciones de fuerza (González, 2017: 9-10). A este modo de entender el accionar del Estado, Jessop lo define como **selectividad estratégica**. Las acciones (o inacciones del Estado) reflejan el mayor acceso que tienen algunas fuerzas sociales al aparato del Estado y la mayor probabilidad de que sus demandas sean satisfechas. Siguiendo a Jessop, un proyecto hegemónico dado privilegia ciertos intereses particulares compatibles con su concepción del interés general y deroga otros intereses particulares en conflicto o contradictorios (Jessop, 2008a: 30).

Debido a lo mencionado anteriormente, en la presente investigación nos proponemos estudiar la acción estatal a través del accionar de los actores pertenecientes a la fuerza política gobernante y sus relaciones con las demás fuerzas políticas y sociales involucradas en el proceso de producción social de SAS. La estrategia predominante de acción de la fuerza política gobernante configura una lógica de acción, que puede cristalizarse en una lógica estatal y en estructuras institucionales, condicionando así, la acción de los gobiernos posteriores. Es por esto que estudiamos los gobiernos cómo un medio para conocer cómo se configuran esas lógicas estatales, esas estructuras institucionales estratégicamente selectivas.

Antes de operacionalizar el concepto de Estado como una relación social compleja, consideramos necesario introducir el concepto de gobierno, tomando la definición que establece O'Donnell. El autor entiende por gobierno:

“Las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado a las que se accede a través del régimen y permiten a los respectivos funcionarios tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre la población y el territorio delimitado por el Estado” (O'Donnell, 2010: 82).

Entonces, para operacionalizar un enfoque estratégico relacional del accionar del gobierno provincial, proponemos los aspectos siguientes. Para conocer cómo son las relaciones entre la fuerza política gobernante con los demás actores políticos y sociales involucrados en el proceso de producción social de SAS identificamos: cuáles fueron los actores que participaron, su grado de protagonismo en el proceso social que estamos estudiando, el tipo de acciones que realizaron, los tipos y órdenes de los problemas que originaron esas acciones y los conflictos que se suscitaron.

Para conocer cómo fue la estrategia predominante de la fuerza política gobernante identificamos: el curso de acción predominante de los actores que pertenecen a la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado, las acciones de confrontación realizadas por actores políticos y sociales dirigidas al gobierno provincial con el objetivo de modificar ese curso de acción predominante y los actores que se ven perjudicados por la estrategia selectiva del gobierno provincial resultante de este proceso.

Finalmente identificamos la lógica estatal de gestión de SAS que se configura a partir de la estrategia selectiva impulsada por el gobierno provincial, indagamos si esa lógica estatal de gestión de SAS logra cristalizarse en instituciones concretas y, en qué medida, esa lógica estatal supera o reproduce las desigualdades existentes en la provincia con relación al acceso al DHAS.

Con el objeto de complementar el análisis del gobierno provincial como relación social compleja y la estratégica selectiva resultante de este

proceso de interacciones, nos interesa incorporar en nuestro marco conceptual cuatro dimensiones propuestas por Jessop. Estas son:

(a) la **selectividad estratégica del sistema estatal** (que está estructuralmente inscrita). Esto es, cómo las estrategias selectivas producto de luchas pasadas se inscriben en las estructuras institucionales del Estado y condicionan el accionar de los actores. Esta definición nos sugiere observar la materialidad institucional y la trayectoria histórica de estas instituciones, que influye y condiciona la capacidad de acción de las fuerzas políticas y sociales en pugna;

(b) Las **estrategias de los actores** o los esfuerzos de configuración de la trayectoria de las fuerzas económicas, políticas y sociales para influir (o gobernar) la naturaleza y dirección de esta coevolución. Debemos tener en cuenta: cuáles son las fuerzas políticas presentes en el Estado; cómo son las relaciones de poder entre esas fuerzas políticas; cuáles son las luchas políticas que se desarrollan; cómo se relacionan esas fuerzas políticas con las fuerzas sociales no estatales; cuáles son los intereses que se benefician y cuáles se ven perjudicados; cómo se moviliza y lucha la sociedad civil para lograr que se garanticen sus derechos y se adquieran otros nuevos;

(c) el **modo de acumulación predominante**, la acumulación orientada a la obtención de beneficio y mediada por el mercado. Implica considerar las etapas de acumulación del capital, las estrategias de producción dominantes en cada periodo histórico por los que atravesó el capitalismo, identificando qué fracciones del capital (comercial, industrial o financiero) dominan y/o hegemonizan el modo de desarrollo económico, social y político y cuáles son los acuerdos regulatorios presentes en cada fase y;

(d) la **gobernanza a la sombra de la jerarquía**, que implica el análisis de la complejidad que asumen las distintas formas de relación del Estado con los actores de la sociedad civil. El poder estatal puede ejercerse no solo a través de la coerción, el mando, la planificación y la burocracia, sino también a través de redes, asociaciones, llamamientos a la solidaridad, etcétera.

A continuación, pasaremos a explicar cómo entiende Jessop cada una de estas dimensiones.

Con relación a la selectividad estratégica del sistema estatal, que está estructuralmente inscrita, el autor entiende que las estructuras institucionales, que condicionan el accionar de los actores, son producto de luchas pasadas. La conceptualización de García Linera nos ayuda a entender mejor esta cuestión:

“Las instituciones son igual que la geografía: solidificaciones temporales de luchas, de correlaciones de fuerza entre distintos sectores sociales, y de un estado de esas correlaciones de fuerza que, con el tiempo, se enfrían y petrifican como norma, institución, procedimiento. En el fondo, las instituciones nacen de luchas pasadas y con el tiempo olvidadas y petrificadas; en sí mismas son luchas objetivadas, pero además, sirven a esas luchas, expresan la correlación de fuerzas dominante de esas luchas pasadas y que ahora, con el olvido funcionan como estructuras de dominación sin aparecer como tales” (García Linera, 2015: 5).

Con relación a la segunda dimensión, la estrategia de los actores, Jessop menciona algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta para poder analizar esta cuestión. Por un lado, el contexto en que se desempeñan los actores, caracterizado por un momento estructural y un momento coyuntural. El primero comprende los elementos de un contexto temporal determinado que no pueden ser alterados por un actor determinado (o un conjunto de actores), que persiguen una estrategia u objetivos determinados durante un período de tiempo determinado. El segundo, el momento coyuntural, está constituido por aquellos elementos en un contexto estratégico-espacial dado que pueden modificarse (Jessop, 2008a: 42).

Por otro lado, el Enfoque Estratégico Relacional considera a los actores como sujetos reflexivos, lo que significa que reflexionan sobre sus identidades e intereses y son capaces de aprender de la experiencia. En este sentido, pueden conformar nuevas alianzas con otros actores sociales que persigan sus mismos intereses y, de este modo, modificar el impacto que tiene su accionar y lograr transformar las restricciones estructurales.

La lucha social hace que los intereses más o menos excluidos entren en el cálculo político de aquellos que tienen un acceso más directo a las capacidades y recursos estatales (Hyoung Ji y Kytir, 2014: 12-13). El Enfoque Estratégico Relacional reconoce un mayor margen de acción para la agencia.

Retomando los conceptos principales del enfoque estratégico relacional, en la presente investigación nos proponemos estudiar la acción estatal a través del accionar de los actores pertenecientes a la fuerza política gobernante y sus relaciones con las demás fuerzas políticas y sociales involucradas en el proceso de producción social de SAS. La estrategia predominante de la fuerza política gobernante configura una lógica de acción, que puede cristalizarse y modificar la estrategia selectiva inscrita estructuralmente y configurada a lo largo de un proceso histórico, condicionando así, la acción de los gobiernos posteriores. Es por esto que estudiamos los gobiernos cómo un medio para conocer cómo se configuran esas estrategias selectivas y esas estructuras institucionales.

A la luz de estos conceptos y considerando los objetivos propuestos en la presente investigación, nos formulamos los interrogantes siguientes: ¿Cómo se relacionaron los actores al interior de la fuerza política gobernante? ¿Cómo se relacionaron los actores pertenecientes al poder ejecutivo provincial con las fuerzas políticas de la oposición? ¿Cómo se relacionaron los actores del poder ejecutivo provincial con los actores pertenecientes a la sociedad civil? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar aquellos elementos coyunturales (políticas públicas o acciones del Estado) o estructurales (selectividad estratégica inscrita estructuralmente) que son contrarios a sus intereses y que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Logran conformar una fuerza social que, modifique la estrategia selectiva (el curso de acción predominante) que lleva adelante la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado? ¿Cómo se relacionó el poder ejecutivo provincial, con las poblaciones de las localidades en las que es el responsable directo de proveer el servicio? ¿Cómo accionó el poder ejecutivo provincial en las

localidades que han sido pospuestas? ¿Se superan, a partir de la nueva gestión del FPCyS, las desigualdades en el acceso a los servicios de agua y saneamiento presentes en la provincia? ¿Se logró configurar una lógica de acción estatal con características público-progresistas, que asuma el derecho humano al agua y al saneamiento como línea de acción fundamental?

Cuando hablamos de alianzas, debemos aclarar que estas pueden estar conformadas tanto por actores estatales como no estatales. Es decir que podemos identificar alianzas o coaliciones constituidas por actores sociales y políticos. Tal como sostiene Gutiérrez, a la hora de analizar una innovación en materia de política pública, es importante prestar atención a las alianzas que se establecen (o no) entre los funcionarios innovadores y otros actores sociales y estatales. El autor parte de un enfoque coalicionista, según el cual el cambio de las políticas públicas se comprende mejor como la lucha entre coaliciones promotoras mediada por intermediarios de políticas públicas (Hajer, 2000 citado por Gutiérrez, 2018: 15). En nuestra investigación, para poder identificar si se constituyeron alianzas en el proceso social que estamos estudiando, consideramos las variables siguientes: el sujeto que realiza la acción, el problema que origina la acción y contra quién confronta. El sujeto que realiza la acción puede ser individual o múltiple. En el caso de que el sujeto sea múltiple, es decir que la acción sea impulsada por varios actores, y que tenga una recurrencia a lo largo del tiempo, consideramos que existe una alianza entre estos actores. Otro indicio de la posible constitución de una alianza puede ocurrir cuando distintos actores realizan acciones de forma individual pero se originan por el mismo problema y confrontan contra el mismo actor. Para dar un ejemplo, a partir del análisis de nuestra base de datos, identificamos que intendentes, presidentes comunales, vecinos y cooperativas de agua y saneamiento de distintas localidades realizaron acciones individuales dirigidas en contra del gobierno provincial para que se realicen obras que garanticen el acceso a agua en cantidad suficiente y de buena calidad. Consideramos que existe la posibilidad de una alianza potencial entre estos actores porque comparten el mismo problema y confrontan contra el mismo actor. Asimismo, si hubiesen realizado las acciones de forma conjunta,

podrían haber tenido una influencia mayor para que se incorporen sus demandas en la estrategia desarrollada por el gobierno provincial.

Con relación a la tercera dimensión, el modo de acumulación predominante, que es la acumulación orientada a la obtención de beneficio y mediada por el mercado, nos interesa abordar las características principales de dos de los modos de desarrollo capitalista caracterizados por Jessop: el Estado Nacional de Bienestar Keynesiano (ENBK) y el Régimen Postnacional de Trabajo Schumpeteriano (RPTS). Asimismo, tendremos en cuenta cuáles fueron las lógicas estatales de gestión de los SAS predominantes en cada una de estas etapas históricas.

El Estado Nacional de Bienestar Keynesiano, el también denominado fordismo, se expandió en los principales países capitalistas avanzados occidentales durante el período posterior a la segunda guerra mundial (1945-1973). El régimen de acumulación fordista implicaba un ciclo virtuoso de crecimiento basado en la producción en serie y el consumo masivo. Este ciclo se caracterizaba por un aumento de la productividad apoyado en las economías de escala de la producción en serie, un aumento de los ingresos ligado a la productividad, una demanda masiva creciente debido al aumento de salarios y nuevas inversiones en bienes de capital, que conllevaban a mayores aumentos de la productividad (Jessop, 1999b: 21). De esta manera, el fordismo implicaba que las ganancias de productividad tuvieran su contrapartida, por una parte, en el crecimiento de las inversiones financiadas por las ganancias y, por otra, en el crecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores asalariados (Lipietz, 1995: 13).

Como modo de regulación, el fordismo implicó un equilibrio de poder tenso que se materializó en una serie de compromisos que se fueron institucionalizando entre los principales actores del modelo de desarrollo: el Estado, el capital corporativo y el trabajo organizado. Los sindicatos adquirieron un poder considerable en la esfera de la negociación colectiva y poder político sobre aspectos de la política social: salario mínimo, seguridad social, entre otras. Pero asumieron la obligación de instrumentar las estrategias de producción fordista necesarias para garantizar el aumento de la productividad y de la plusvalía relativa. Por otro lado, las corporaciones asumían el compromiso de reinvertir parte de sus ganancias

en estrategias de producción que aumentaran la productividad y se comprometían a negociar con las otras partes implicadas el aumento de los salarios y las mejoras de las condiciones laborales.

El Estado asumió el compromiso de implementar políticas dirigidas a generar las condiciones para fomentar la inversión privada en capital fijo y sostener la demanda efectiva. En este sentido, aplicó políticas redistributivas, de control sobre la libre circulación del capital, aumento del gasto y la inversión pública, instauración estatal del sistema de bienestar y planificación del desarrollo. Estas comprendían la inversión pública en áreas estratégicas para asegurar el crecimiento de la producción y el consumo masivo: extensión de las redes de transporte, universalización del acceso a bienes y servicios públicos (vivienda, seguridad social, salud, educación, agua, saneamiento, energía, gas). Asimismo, tenía injerencia sobre la regulación de los acuerdos salariales y los derechos laborales. Debido a estas funciones que desempeñó, recibió el nombre de *Estado de Bienestar* o *Estado Providencia*, ya que sus objetivos principales eran lograr el pleno empleo, el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos.

Con relación al acceso de la población al agua y saneamiento, los Estados comenzaron a crear empresas que tenían a su cargo la provisión de estos servicios. El modo de gestión predominante de los SAS que se presentó en esta etapa fue denominado como **lógica estatista racional administrativa** y estaba guiada por los principios siguientes:

(a) la provisión de los servicios de agua y saneamiento constituye un servicio público de acceso universal, independiente de la capacidad de pago de los individuos y las familias;

(b) el acceso a estos servicios públicos constituye una función indelegable del Estado, el cual debe asegurar su prestación en forma regular, uniforme, general y continua. Este proceso fue acompañado por la inclusión de los derechos sociales, que concebían que todo habitante de una comunidad tenía derecho a acceder a ciertos bienes básicos y comunes tales como el derecho a una vivienda, salud, educación y saneamiento y;

(c) en cuanto a la gestión de los SAS, restringe la participación en la toma de decisiones a los políticos profesionales y a los expertos técnicos.

Las decisiones se toman de modo verticalista, sin la apertura de instancias de participación ciudadana. En algunos casos, se identificó la existencia de instancias de participación, pero sus decisiones eran de carácter no vinculante (Castro, 2017).

Durante esta etapa, se alcanzó la universalización del acceso a estos servicios en las principales ciudades de los países capitalistas avanzados.

Sin embargo, durante el período 1965-1973, comenzaron a ponerse de manifiesto las limitaciones del modelo fordista para contener las contradicciones inherentes al sistema capitalista. La capacidad del Estado para proveer bienes colectivos dependía de la continua aceleración de la productividad laboral en el sector corporativo. Los principales problemas que comenzaron a manifestarse fueron rigidez en los mercados de fuerza de trabajo, en los contratos laborales, en los compromisos estatales y dificultad de expandir los compromisos fiscales. A partir del año 1966, comienza a producirse una caída de la productividad y de la rentabilidad de las principales corporaciones de EEUU, ocasionando problemas fiscales y aceleramiento de la inflación. La caída de la tasa de ganancia se relacionaba principalmente con el crecimiento del precio total del trabajo, incluyendo tanto el salario directo como el salario social. La explicación que adquirió mayor poder en la década del 70 era que las ganancias eran demasiado bajas porque los trabajadores eran demasiado fuertes y las reglas de juego eran demasiado rígidas y, por lo tanto, debían implementarse medidas tendientes a lograr mayor “flexibilidad liberal” (Lipietz, 1995: 14).

Si bien las tendencias críticas del fordismo comenzaron a manifestarse en los años previos, la recesión ocurrida a partir de la crisis del petróleo en 1973⁷, puso en movimiento un conjunto de procesos que alteraron el equilibrio de poder y el compromiso institucional en el que se basaba el fordismo, dando lugar a la emergencia de un nuevo modelo de

⁷ Esta crisis se originó por la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del petróleo y la determinación de los países árabes de embargar las exportaciones del petróleo a occidente durante la guerra Árabe-israelí de 1973.

acumulación y a nuevos arreglos regulatorios. Debido al predominio, si no la hegemonía, de un bloque de poder neoliberal transatlántico, se produjo un resurgimiento del liberalismo.

Jessop denomina a este modo de desarrollo como Régimen Postnacional de Trabajo Schumpeteriano (RPTS). Las principales características de este nuevo modo de desarrollo son:

(a) el énfasis de las políticas económicas recae en la innovación y la competitividad, más que en el pleno empleo y la planificación;

(b) la política social se subordina a la política económica. El salario social se considera un costo de producción en lugar de un medio de redistribución y cohesión social;

(c) la importancia de la escala nacional en la formulación de políticas y su implementación es desafiada por los niveles de gobierno locales, regionales y supranacionales y;

(d) adquieren una importancia creciente otras formas de organización como la asociación, redes, consulta, negociación, en lugar de los modelos top-down (Jessop, 2002: 459-460).

Para poder garantizar el desarrollo de este modo de acumulación, se configuró un compromiso institucional cristalizado en marcos regulatorios, que promovió reformas institucionales neoliberales, tales como:

(a) la eliminación progresiva de las cargas impositivas a las grandes corporaciones económicas;

(b) la implementación de políticas monetaristas (aumento de la tasa de interés, endurecimiento de las condiciones para el acceso a créditos, restricción fiscal y austeridad presupuestaria), destinadas a “sanear” el déficit fiscal de los Estados y a restringir la oferta de dinero para disminuir el consumo de la clase trabajadora;

(c) el ataque a todas las formas de solidaridad social (sindicatos, gobiernos municipales, movimientos cooperativos, asociaciones de profesionales) que estorbaban la flexibilidad de la competencia;

(d) la descentralización de las funciones que estaban a cargo de los Estados nacionales;

(e) el desmantelamiento de los compromisos del Estado de bienestar;

(f) la reforma de la administración pública a través de la incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública, que en la práctica implicó la adopción de lógicas privatistas en la gestión de los asuntos estatales, sin consideración de la naturaleza y los fines radicalmente diferentes de las instituciones públicas y privadas;

(g) la desregulación de los mercados financieros;

(h) la apertura a los mercados internacionales;

(i) la eliminación progresiva de las barreras comerciales;

(j) la privatización de las empresas proveedoras de bienes y servicios colectivos;

(k) la flexibilización laboral (limitación del poder de los sindicatos en la negociación de los convenios colectivos, o directamente eliminación de los convenios colectivos y negociación del precio del salario de forma individual, disminución de los salarios, aumento de la inseguridad laboral, pérdida de beneficios y de las formas de protección laboral previamente existentes y;

(l) las reformas fiscales regresivas, entre otras (Harvey, 2007: 77-88).

La emergencia y consolidación de un modo de desarrollo flexible o postfordista supuso transformaciones estructurales en la naturaleza de las instituciones estatales. El Estado asumió características profundamente diferentes respecto a las que había asumido durante el período de expansión del modelo de desarrollo fordista keynesiano. Debido a las luchas de clases y a la modificación del equilibrio temporario de poder en favor de las clases altas y en detrimento de la fuerza de trabajo, el Estado comienza a producir legislación y marcos normativos que suponen una ventaja para los sectores concentrados de la economía: las entidades financieras (bancos, fondos de inversión), corporaciones energéticas, medios masivos de comunicación, empresas farmacéuticas, industria agropecuaria, etc. El Estado, abandona el sistema de provisión social y reduce su papel en ámbitos como la asistencia sanitaria, la educación pública y los servicios sociales, que antes fueron tan esenciales para el

fordismo, y deja segmentos cada vez mayores de población expuestos al empobrecimiento. Sin embargo, esto no quiere decir que el neoliberalismo torne irrelevante al Estado y sus instituciones, sino que se produce una reconfiguración radical de las prácticas estatales, especialmente en lo referido a la regulación de la relación entre el capital y la fuerza de trabajo (Harvey, 2007: 83-85). En palabras de Harvey, “la neoliberalización puede ser interpretada [...] como un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las elites económicas” (2007: 25). Jessop denomina a esta forma que asume la estatalidad como **capitalismo monopolista de Estado**. En esta lógica, los beneficios dependen cada vez más de los vínculos mantenidos con el Estado, de prácticas económicas predatorias y de la fuerza y la dominación antes que de un libre mercado genuino y de la organización racional de la producción, la circulación y la distribución capitalistas (Prieto y Monedero, 2017: 3).

Ahora bien, ¿Qué implicó la modificación de la relación entre capital y fuerza de trabajo con relación al acceso de la clase trabajadora a los bienes y servicios esenciales? ¿Cuál fue el rol que asumió el Estado en relación con la prestación de los servicios vitales de agua y saneamiento a partir de las transformaciones estructurales en las relaciones de poder que describimos anteriormente?

Las reformas neoliberales, condujeron a que muchas de las empresas que eran de gestión público-estatal pasaran a ser concesionadas o vendidas a consorcios privados. En esta etapa, predomina la **lógica de gestión privatista** de los servicios públicos, que se caracteriza por los principios siguientes:

(a) el agua potable es concebida como una mercancía, un objeto de propiedad privada cuyo intercambio debe ocurrir de acuerdo con las reglas del mercado y sin interferencia del Estado, las personas son responsables de comprar estos servicios en forma privada;

(b) en cuanto al criterio para expandir los servicios prima el principio de exclusión, el cual determina que el acceso al agua domiciliaria es considerado un bien privado, disponible solamente para quienes pueden pagar por él y se admite el corte del servicio a quienes no pagan y;

(c) con relación al proceso de toma de decisiones tienen protagonismo el sector privado, excluyendo la participación ciudadana (Castro, 2011, pp. 67-69).

El retorno del privatismo puso en cuestión el principio de universalidad que había formado parte del consenso predominante durante la mayor parte del siglo XX, lo cual tuvo consecuencias negativas que profundizaron las desigualdades sociales en cuanto al acceso a estos servicios vitales (Swyngedouw, 2005; Goldman, 2007; Spronk, 2007).

A inicios del Siglo XXI, se puede evidenciar una tendencia global a la reestatización de empresas proveedoras de agua potable y saneamiento, que en las décadas previas habían sido privatizadas. En el año 2000 solamente dos empresas habían sido reestatizadas mientras que para el año 2015 se identificaron 235 casos en 37 países de todo el mundo (Kishimoto, *et al.*, 2015). Sin embargo, el regreso de la lógica de gestión estatista no se encuentra exento de la incorporación de principios propios de modelo privatista. Esta situación ha sido caracterizada por teóricos especialistas en el análisis de cómo se gestionan los servicios públicos bajo el concepto de **corporatización**. Las entidades corporatizadas son de propiedad y gestión estatales, pero poseen un grado de autonomía respecto a los funcionarios políticos. Asimismo, pueden incorporar en su funcionamiento principios mercantilistas tales como: la fijación de tarifas que reflejen los costos, cortes generalizados del servicio de agua a familias con bajos ingresos, énfasis en mejorar la eficiencia operativa y la disciplina fiscal, promoción de la autofinanciación de los servicios eliminando progresivamente los subsidios, entre otros (McDonald, 2015: 26-27). Esto dio lugar al debate sobre qué lógica de gestión debería asumir las agencias gubernamentales y las empresas públicas para superar la lógica privatista.

En Europa comenzó a surgir una nueva corriente que parte del concepto de *Progressive Public Water Management* (gestión pública progresista del agua). Las dimensiones que integran este concepto sintetizan los pilares para avanzar en una gestión pública progresista de los SAS. Estas son:

- (a) buena calidad del servicio;
- (b) universalización;

(c) eficacia en la satisfacción de las necesidades y participación ciudadana;

(d) reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento;

(e) establecimiento de subsidios directos y cruzados de acuerdo al nivel socio-económico de los distintos grupos sociales y prohibición del corte del servicio por falta de pago;

(f) sustentabilidad del servicio y gestión integrada del recurso hídrico;

(g) buenas condiciones laborales y;

(h) existencia de una legislación progresista que regule y garantice los principios de la gestión pública (Hachfeld *et al.*, 2009, pp. 5-6).

De las dimensiones mencionadas anteriormente, nos interesa desarrollar con más profundidad la relacionada con el reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento ¿Qué implica reconocer y garantizar estos derechos? De acuerdo con la Observación General N° 15 sobre el derecho al agua del Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación General N° 15 de 2002) y a la ya mencionada resolución de la Asamblea General de la ONU (Resolución 64/292 de 2010), el DHAS trasciende la simple obligación de garantizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento e incorpora otros elementos que son consustanciales a estos derechos. Estos son:

(a) **disponibilidad**. El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico. Estos usos incluyen de forma general el agua de beber, el saneamiento personal, el agua para realizar la colada, la preparación de alimentos, la limpieza del hogar y la higiene personal. De acuerdo con la OMS, son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas y surgen pocas preocupaciones en materia de salud. Debe, asimismo, existir un número suficiente de instalaciones de saneamiento en el interior o en las inmediaciones de cada hogar;

(b) **calidad**. El agua necesaria, tanto para el uso personal como doméstico, debe ser saludable, es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. Las guías para la calidad del agua potable de la

OMS proporcionan las bases para el desarrollo de estándares nacionales que garantizan la salubridad del agua potable. Además, el agua para uso doméstico debe ser de color, olor y sabor aceptables. En materia sanitaria, el primer requerimiento de calidad es que los servicios sean seguros desde el punto de vista de la higiene. Ello significa evitar el contacto del usuario con excrementos y brindarle acceso al agua no contaminada para limpieza de manos, ano y genitales, incluyendo especialmente higiene menstrual;

(c) **accesibilidad física.** Todo el mundo tiene derecho a unos servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro o situados en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo o las instituciones de salud. De acuerdo con la OMS, la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1.000 metros del hogar y el tiempo de desplazamiento para la recogida no debería superar los 30 minutos y;

(d) **asequible.** El agua y los servicios e instalaciones de saneamiento deben ser asequibles para todos. Los costos directos e indirectos y los cargos para asegurar el recurso no deben comprometer el ejercicio de otros derechos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar (Justo, 2013: 18-20).

Para resumir los temas abordados en este apartado, presentamos el cuadro N° 1 en el cual se muestran los aspectos principales de las lógicas de gestión de SAS predominantes en las distintas etapas de acumulación capitalista que fueron analizadas y lógica de gestión público progresista que pone en cuestión los modelos anteriores⁸.

⁸ Para la elaboración de la tabla se sigue la metodología que se presenta en un trabajo que evalúa la gestión del recurso hídrico a nivel de cuenca (Hordijk, Sara y Sutherland, 2014: 135).

Cuadro N° 1. Lógicas de gestión de los SAS

Dimensiones	Lógica de Gestión		
	Estatal Racional Administrativa	Privatista	Público Progresista
Proceso de toma de decisiones	Jerárquica/Verticalista/participación restringida	Jerárquica/verticalista/sin participación ciudadana	Horizontal/participación ciudadana
Concepción del acceso	Derecho social, servicio público, acceso independiente de las condiciones sociales y económicas	Mercantilización y exclusión, acceden quienes pueden pagar	Derecho humano
Principio que guía la expansión de los SAS	Inversión público-estatal/universalización del acceso	Rentabilidad/inversión privada en áreas rentables	Inversión público-estatal/universalización del acceso
Principales actores	Políticos profesionales y expertos técnicos	Sector privado	Actores políticos/especialistas técnicos/organizaciones sociales/actores comunitarios
Subsidios tarifarios	Subsidios directos/subsidios cruzados/subsidios del Estado nacional y/o provincial	Sin subsidios por parte de la empresa/cortes del servicio permitidos/subsidios especiales a cargo del Estado nacional y/o provincial	Subsidios directos/subsidios cruzados/subsidios del Estado nacional y/o provincial

Fuente: elaboración propia en base a Castro (2017) y Hachfeld *et al.* (2009).

Un último concepto que nos interesa abordar es el de **gobernanza a la sombra de la jerarquía**, que se relaciona con los modos de toma de decisiones presentes en cada lógica de gestión, que analizamos anteriormente. En las décadas de 1970 y 1980 cobró relevancia el análisis de la complejidad que asumen las distintas formas de relación del Estado con los actores de la sociedad civil. Siguiendo a Jessop, esto se ha reflejado en afirmaciones sobre un supuesto "cambio de gobernabilidad a gobernanza" en la política y sobre cambios similares de autoridad jerárquica a coordinación en red o heterárquica en otros campos sociales (Jessop, 2017: 168-169).

Una forma de abordar estas distintas estrategias desarrolladas por los actores estatales en los distintos niveles de gobierno es considerar los cuatro modos o tipos de ideales de gobernanza que caracteriza Jessop: intercambio, comando, red y solidaridad. En este contexto, el enfoque estratégico-relacional (SRA) sugiere que el poder del estado no se confina a la coordinación imperativa, es decir, a la centralización, planificación o

intervención de arriba hacia abajo. El poder estatal puede ejercerse no solo a través de la coerción, el mando, la planificación y la burocracia, sino también a través de redes, asociaciones, llamamientos a la solidaridad, etcétera. Es decir que en los modos actuales de articulación del Estado y de su relación con las fuerzas sociales pueden estar presentes y combinarse distintos modos de gobernanza (Jessop, 2017: 167).

El Estado asume el rol de *primus inter pares* en una red compleja, heterogénea y multinivel en lugar de la autoridad soberana en una estructura de comando jerárquica única. Jessop conceptualiza este rol que asume el Estado como **gobierno más gobernanza a la sombra de la jerarquía**, entendida como la influencia indirecta que los estados pueden ejercer sobre otros actores o fuerzas en la sociedad civil y política a través de la amenaza real o imaginaria de una acción ejecutiva o legislativa que se basa en las capacidades y poderes únicos del estado, incluida la coerción (Jessop, 2017: 176).

A los fines del trabajo de investigación de la presente Tesis, los conceptos abordados resultan de suma utilidad para poder comprender cuál o cuáles son las estrategias desarrolladas por el Estado de la provincia de Santa Fe para dar respuesta a los condicionamientos de una economía globalizada y neoliberal: ¿Se imponen criterios comerciales y prácticas propias del sector privado en la gestión de los servicios públicos esenciales? ¿Cuáles son las fuerzas sociales que se ven beneficiadas por las acciones (o inacciones) desplegadas por los funcionarios políticos de las agencias estatales vinculadas a la provisión de servicios públicos?

Asimismo, me permite complejizar el análisis de los modos de relación existentes entre los actores estatales y las fuerzas políticas y sociales involucradas en el proceso social de producción de agua para consumo humano y conocer si predominan modos de gobernanza vinculados a las prácticas del mercado, jerárquicas, de diálogo y/o solidaridad. A su vez, me posibilita estudiar las estrategias desplegadas por los actores estatales para coordinar estos distintos modos de gobernanza y la manera en que se resuelven o no los conflictos que tienen lugar.

I.4. Sobre la propuesta metodológica

La estrategia metodológica se centra en un estudio de caso e incluye recolección y análisis de datos secundarios, no solo específicos sobre el estudio de caso, sino también del contexto más general del problema. La investigación se llevará a cabo desde un abordaje cualitativo, partiendo del análisis de la prensa escrita como estrategia metodológica principal de la investigación, y complementando la información obtenida con la realización de entrevistas en profundidad a actores clave, con el análisis de documentos institucionales y con los datos censales de cobertura de agua y saneamiento de la provincia de Santa Fe.

Para poder abordar el accionar del poder ejecutivo del Estado provincial inserto en una complejidad de relaciones sociales, se adoptó una metodología de reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita, utilizada en diversas investigaciones de América Latina sobre conflictividad social.⁹ Siguiendo el objetivo de observar si se modifica el modo de intervención del gobierno provincial en el proceso social de producción de SAS, sobre todo en aquellas localidades que han sido históricamente postpuestas, conformamos una base de datos de noticias, integrada por las dimensiones siguientes: localización espacio-temporal de la acción; sujeto que realiza la acción; forma de acción; destinatario de la acción, contra quién se realiza la acción; problema que origina la acción y orden en el que se inscribe el problema (social, económico o político). La base de datos conformada de esta manera constituye un modo de acceder al proceso de la producción social de agua y saneamiento, inscripto en una totalidad, posibilitando la identificación de actores involucrados y las interrelaciones que se establecen entre ellos en una dimensión espacio-temporal. Esto nos permitió identificar cuáles fueron los actores que más participaron, el tipo de acciones que predominaron, quiénes confrontaron, los problemas que originaron esas confrontaciones y la estrategia selectiva desarrollada por

⁹ Como ejemplo, podemos mencionar los trabajos realizados por Marín (1984) y Antón (2010). Para el caso específico de la investigación de procesos de conflicto social vinculados con el recurso hídrico cabe mencionar el estudio de Castro, Kloster y Torregrosa (2004), Castro (2006) y Kloster (2016).

los actores políticos del poder ejecutivo provincial para enfrentar el problema de acceso a agua y saneamiento.

Seleccionamos dos diarios de relevancia de la provincia, La Capital de Rosario y El Litoral de Santa Fe. Las noticias fueron buscadas en internet a partir de palabras clave¹⁰ durante el período de diciembre de 2007 a diciembre de 2015. Esta búsqueda nos arrojó como resultado 530 noticias. Para poder estudiar el proceso social de producción de SAS en Santa Fe seleccionamos 150 noticias correspondientes a los años 2010 y 2011. Realizamos este recorte temporal debido a que fueron los dos años en los cuales la prensa analizada reflejó mayor cantidad de noticias y porque tuvieron lugar una serie de hechos y sucesos relevantes. Estos fueron:

(1) A fines de diciembre de 2009, fueron designados los miembros para conformar el directorio del ENRESS, el cual estuvo acéfalo por más de dos años.

(2) En marzo de 2010, el ENRESS realizó por primera vez, luego de 12 años de estar en funcionamiento, una Audiencia Pública;

(3) En mayo de 2010, venció el plazo de adecuación fijado por la Resolución N° 740/07 del ENRESS para los prestadores de SAS que incumplían con los parámetros normativos de calidad de agua;

(4) En agosto de 2010, se inauguró el primer acueducto construido en la provincia, para proveer de agua potable de calidad a 12 localidades del interior;

(5) En de noviembre de 2010, en la sede del MASPyMA en la ciudad de Santa Fe, el gobierno provincial presentó el proyecto de nuevo marco regulatorio para los servicios públicos de agua potable y saneamiento de toda la provincia.

(6) En agosto de 2011, se hizo público un estudio realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) sobre la calidad de agua provista por ASSA en la localidad de Cañada de Gómez y;

¹⁰ Se utilizaron las siguientes combinaciones de palabras clave: calidad agua arsénico santa fe; calidad agua santa fe; agua cooperativa; provisión agua; salud agua; agua agroquímicos; tarifa agua; agua reclamo y agua conflicto. El buscador utilizado fue Google y se realizaron búsquedas específicas en los sitios web del Diario El Litoral (site:ellitoral.com) y el Diario La Capital (site:lacapital.com.ar).

(7) Durante los años 2010 y 2011, se llevaron a cabo acciones para enfrentar el período de sequía y escasez de agua que estaban atravesando las localidades del norte de la provincia.¹¹

En primer lugar, analizamos aquellas noticias referidas a uno de los problemas principales que están presentes en la provincia, la calidad del agua para consumo humano. En segundo lugar, analizamos la totalidad de las noticias para poder tener una visión más amplia del proceso.

Se construye entonces, la matriz de datos cuya unidad de registro es la acción. Entonces, el problema que enfrentamos fue identificar y destacar las acciones en cada noticia. Tuvimos que transformar esa serie de noticias en una cantidad n de acciones. Una vez registradas las acciones, procedimos a reconstruir sus atributos según las variables mencionadas anteriormente. En el anexo N° 1 se puede observar el modo de registro a partir de dos noticias que seleccionamos.

Es necesario considerar que la prensa tiene un doble carácter: refleja lo que sucede en la realidad, y forma parte de la realidad. Es por esto que la prensa en sí misma constituye una muestra sesgada de lo que sucede en la realidad, por la propia estrategia editorial de cada periódico. A pesar de esto, en los estudios basados en esta metodología se pone de manifiesto que si la muestra es seleccionada de manera sistemática, de más de un periódico, con noticias registradas en todas las semanas del período estudiado, y una selección de observables que posibilite no dejar de lado ningún atributo que caracterice al tema en estudio, es posible reconstruir un proceso que estará compuesto por una configuración de acciones; en definitiva se podrá reconstruir de este modo un hecho social (Kloster, 2016: 40; Antón, 2010: 25-26).

Para completar el período de estudio y tener una mayor comprensión de los tipos de relaciones predominantes, los conflictos y los problemas que originan las acciones recurrimos a las entrevistas en profundidad realizadas a actores clave (ver apartado de entrevistas realizadas), a documentos institucionales y a datos de cobertura de agua y cloacas provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y por el ENRESS.

¹¹ Estos hechos serán descriptos con mayor profundidad en el capítulo III de la presente Tesis.

Los documentos institucionales analizados fueron: Resoluciones del ENRESS N° 385/02, 895/05, 171/06, 740/07, 345/2010, 379/11, 465/16 y actas de las audiencias públicas realizadas por el ENRESS para los años 2010, 2011, 2013 y 2014; Resoluciones del MASPyMA N° 561/2008, 134/2010, 092/2011, 358/2013 y 577/214; Decretos del PEP N° 2141/99, 2626/09, 655/09 y 1358/2007 (ANEXO 1.2.9 del Régimen Tarifario); documento elaborado por la Secretaría de Aguas (2009) denominado “Política hídrica santafesina. Marco de referencia”; Leyes N° 11.220/94 y 12817/07; Proyecto de Ley para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el PEP (versión 2013); Proyecto de Ley, 2014, Expediente N° 29257 -DB- y actas del II Congreso Nacional del Cooperativismo de Agua Potable y Servicios Sanitarios realizado en la ciudad de Rosario en el año 2006.

Con relación a los datos utilizados del CNPHV para establecer los porcentajes de cobertura de agua y saneamiento al año 2010, se considera para realizar la medición la categoría red pública (agua corriente) de la variable del censo de 2010, Procedencia del agua en vivienda. Las categorías restantes (perforación con bomba a motor; perforación con bomba manual; pozo con bomba; agua de lluvia; transporte por cisterna; río, canal, arroyo; pozo sin bomba) no son consideradas como indicadores de cobertura. Asimismo, con relación a la cobertura de saneamiento, de la variable del Censo 2010, Servicio sanitario, sólo se tiene en cuenta para llevar a cabo el monitoreo la categoría Inodoro con descarga y desagüe a red pública, descartando las categorías restantes (inodoro con descarga y desagüe a cámara séptica; inodoro con descarga y desagüe a pozo ciego e; inodoro sin descarga o sin inodoro).

Los datos del censo 2010 son establecidos como un punto de partida para establecer los porcentajes de cobertura de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe puesto que no contamos con datos al año 2007, cuando se inicia nuestro período de estudio. Para establecer los datos de cobertura al final de nuestro período de estudio contamos con datos provistos por el ENRESS para el año 2018. En Ente no disponía de datos sistematizados anteriores a esta fecha.

CAPÍTULO II. DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

El desarrollo de los servicios de agua y saneamiento en Santa Fe estuvo sujeto a las transformaciones socioeconómicas y políticas que signaron las distintas etapas históricas por las que atravesó la Argentina. Es por esto que se hará uso de una periodización construida sobre la base de los modos de acumulación capitalistas predominantes por los que atravesó nuestro país.

II.1. Modelo agroexportador y desarrollo de las primeras obras de agua y saneamiento

Las primeras obras de saneamiento construidas en la provincia tuvieron lugar durante el modelo agro-exportador, cuya etapa de consolidación sucedió durante el período 1890-1930, en coincidencia con el establecimiento del Estado nacional. Esta estrategia de acumulación tuvo como eje principal el cultivo y la explotación de materias primas del agro con fines de exportación, como principal fuente de ingreso. Durante este período, comenzó el proceso de ocupación de territorio y el trazado de la infraestructura en la provincia de Santa Fe, el cual estuvo condicionado por las políticas de colonización privada y pública. El proceso de ocupación territorial y desarrollo socio-económico que tuvo lugar en esta etapa condicionó los desarrollos asimétricos posteriores de sus regiones (Lattuada *et al.*, 2019: 31).

Durante el período 1850-1880, comienza en la provincia una experiencia de colonización agrícola acompañado por la promoción de la inmigración europea. En 1856 se funda la primera colonia agrícola (Esperanza), a la que se agregan 360 más durante las tres décadas siguientes. El desarrollo de esta forma de ocupación del territorio tuvo lugar principalmente en las región litoral, centro y sur de la provincia, debido a que, por la riqueza de sus suelos, son las de mayor potencial para la actividad agrícola-ganadera. Algunos colonos accedieron a la propiedad de la tierra y otros, mayoritariamente, lo hicieron en calidad de arrendatarios (Lattuada *et al.*, 2019: 2019: 37-40). El crecimiento de la producción de las

colonias incrementó la actividad en los puertos de Santa Fe y Rosario, puntos obligados para la salida de la misma. Esto se vio potenciado por la modernización de los medios de vinculación ciudad-territorio, al incorporarse el ferrocarril. A partir de 1886, comienza el trazado de las vías férreas con el objetivo principal de transportar la producción agrícola hacia las ciudades puerto de la provincia (Rosario y Santa Fe), para su posterior comercialización al exterior.

Las primeras obras de salubridad desarrolladas en la provincia tuvieron lugar en la ciudad de Rosario, que contaba con la mayor cantidad de población en ese momento debido a su ubicación estratégica para la salida y entrada de productos al interior del país y para la comunicación con otros puertos y mercados de ultramar. El tendido de la red de agua en esta ciudad tuvo sus primeros antecedentes en las últimas décadas del siglo XIX, motivado no solamente por el crecimiento poblacional sino también por las epidemias de cólera que tuvieron lugar en los años 1867-1868 y 1886-1887. En este contexto, se tomó la decisión de comenzar a construir las obras de salubridad y saneamiento para una ciudad que seguía creciendo (Collado *et al*, 1999: 60-62). El servicio de provisión de agua potable comenzó a funcionar a partir del año 1887 y la gestión estuvo a cargo de la empresa privada Aguas Corrientes del Rosario.

La segunda ciudad de la provincia en contar con estos servicios vitales fue Santa Fe, capital provincial. La construcción de las obras y la posterior gestión estuvo a cargo de Obras Sanitarias de la Nación (OSN). El origen OSN se remonta al año 1892, cuando se creó la Comisión de Obras de Salubridad por medio de la Ley N° 2.927/92, bajo el gobierno del Presidente Roque Sáenz Peña (1892-1895). Esta institución tuvo como objetivo principal poner en marcha la construcción de redes de agua en la ciudad de Buenos Aires. En el año 1900, bajo el gobierno del Presidente Alejo Julio Argentino Roca (1898-1904), se sancionó la Ley N° 3.967/00, que amplió el área de actuación de la Comisión de Obras de Salubridad a todo el ámbito nacional, autorizando a iniciar las obras de provisión de agua en las ciudades capitales de diez provincias. Es así como en 1903 se iniciaron las obras de tendido de redes de agua y cloacas en la ciudad de Santa Fe. En 1912, bajo el segundo gobierno de Sáenz Peña (1910-1914),

se sancionó la Ley N° 8.889/12, que creó Obras Sanitarias de la Nación, la cual adquirió el carácter de organización autárquica institucional y su finalidad era el estudio, construcción y administración de obras que permitieran la provisión de agua corriente en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación (AySA, 2014: 70). En esta primera etapa, la universalización de los SAS era considerada como una función propia del Estado nacional, con el objetivo principal de impulsar el desarrollo económico y social de la población y proteger la salud pública. De hecho, como mencionamos, una de las causas que impulsaron al Estado a proveer el servicio en Argentina fue la aparición en los centros urbanos de grandes epidemias relacionadas al agua, las cuales amenazaron la salud de la comunidad, tales como el cólera y la fiebre amarilla (Tagliavini, 2013).

En 1919, bajo el gobierno del Presidente Juan Hipólito del Sagrado Corazón de Jesús Yrigoyen (1916-1922), se sancionó la Ley N° 10.998/19, que autorizaba a OSN al estudio, proyecto y construcción de instalaciones de provisión de agua en localidades con más de 3.000 habitantes, y de cloacas en ciudades con más de 8.000 habitantes. A partir de la sanción de dicha Ley, en la provincia de Santa Fe se llevaron a cabo obras, a cargo de OSN, en las ciudades del interior de mayor cantidad poblacional, que habían experimentado un período de fuerte crecimiento debido a los procesos de colonización y a que se beneficiaron de forma directa por el tendido de las vías férreas. En 1931 se puso en funcionamiento el servicio de agua en Cañada de Gómez, dos años más tarde en Casilda, en 1937 en Esperanza, Reconquista y Rafaela y en 1943 en Rufino (Collado *et al.*, 2000: 26).

II.2. Proceso de industrialización por sustitución de importaciones y consolidación de la lógica de gestión estatal de los SAS

En los años 30, debido a la crisis del capitalismo que se originó en Estados Unidos y luego se extendió a nivel mundial, comenzó a conformarse en Argentina un modelo de desarrollo económico basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este proceso se acentuó en la década del cuarenta, principalmente durante los dos primeros gobiernos del Presidente Juan Domingo Perón (1946-1952 y 1952-1955).

Durante la etapa de los dos gobiernos consecutivos de Perón (1946-1952 y 1952-1955), OSN dejó de tener un rol sectorial y su accionar pasó a formar parte del proyecto nacional de desarrollo impulsado por el Estado. En este sentido, los lineamientos de políticas públicas que debía seguir la empresa estatal fueron incluidos en los planes quinquenales, que preveían la construcción de grandes diques, el regadío de extensas zonas áridas y desiertas y la provisión de agua y ejecución de obras de desagües cloacales y pluviales a numerosas ciudades y pueblos que abarcaban todo el territorio nacional (AySA, 2014: 96).

Durante este período se consolidó una lógica de gestión estatal de los SAS con las características propias de **lógica estatista racional administrativa**, ya que, estuvieron presentes los aspectos que la caracterizan: el acceso universal, la prestación de estos servicios constituía una función indelegable del Estado y se restringió la participación en la toma de decisiones a los políticos profesionales y a los expertos técnicos. Durante esta etapa, un gran porcentaje de la población de las ciudades más importantes del país tuvo acceso a estos servicios.

Respecto a los avances en la provisión de SAS que tuvieron lugar en la provincia de Santa Fe, cabe destacar que en 1948 se expropió a la empresa privada que proveía estos servicios en la ciudad de Rosario y pasaron a estar provistos por OSN (Collado *et al.*, 1999). Siguiendo con el proceso de expansión y fortalecimiento de la empresa nacional, se construyeron las redes de agua y cloacas en Gálvez (1951) y San Lorenzo (1953). Posteriormente, entre 1970 y 1975, se incluyeron las ciudades de Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez y Villa Gobernador Gálvez (Collado *et al.*, 2000).

En setiembre de 1955, se produce una ruptura del orden constitucional provocada por un golpe de Estado militar comandado por Pedro Eugenio Aramburu y se inició un período de inestabilidad política en la Argentina. A inicios de la década del 60, bajo el gobierno del Presidente Arturo Frondizi (1958-1962), comenzó a tomarse como problema el desarrollo de las pequeñas localidades rurales y su necesidad de contar con los servicios básicos de saneamiento. Para afrontar esta problemática, el Ministerio de Acción Social y Salud Pública de la Nación creó el Plan

Nacional de Abastecimiento de Agua Potable a Poblaciones Rurales. Para el diseño del plan se contó con el apoyo y asesoramiento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Este plan se proponía abastecer de agua potable a las poblaciones rurales de 100 a 3000 habitantes, estimulando la participación de organizaciones comunitarias en la provisión del servicio. Posteriormente, bajo el gobierno del Presidente Arturo Umberto Illia (1963-1966), se sancionó el Decreto N° 9.762/64, que constituyó el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP). La modalidad de trabajo requirió a las provincias que constituyesen organismos específicos u otras estructuras similares para implementar los planes propuestos por el SNAP (AySA, 2014: 107).

Siguiendo los lineamientos del plan nacional, en 1967 se creó en la provincia de Santa Fe por Ley N° 6.267/67 el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR), asignándole la función de aplicar en el territorio provincial, que no estaba bajo la cobertura de OSN, el plan de aprovisionamiento de agua potable, específicamente a las poblaciones rurales. El SPAR comenzó a aportar y revisar proyectos desarrollados por municipios y comunas, con destino a la obtención de recursos económicos de líneas crediticias internacionales. Algunos gobiernos locales recurrieron a las organizaciones cooperativas existentes o alentaron la formación de nuevas cooperativas para construir las instalaciones y prestar el servicio; otros decidieron hacerlo con una organización propia de la comuna (Secretaría de Aguas, 2009).

A partir de las políticas de los estados nacional y provincial y del financiamiento externo, confiando en el potencial cooperativo existente en las comunidades, se posibilitó el acceso al agua potable a un importante número de poblaciones que carecían de este servicio vital. Esto dio lugar, en esas poblaciones, a una disminución de las enfermedades vinculadas con el agua (Mandolesi, 2006: 6).

II.3. Modelo basado en valorización financiera y la fuga de capitales e impulso de políticas neoliberales en la gestión de los SAS

La dictadura cívico-militar que comienza en 1976, bajo los gobiernos de facto de Jorge Rafael Videla (1976-1981), sucedido por Roberto Eduardo Viola (1981), Leopoldo Fortunato Galtieri (1981-1982) y Reynaldo

Benito Antonio Bignone (1982-1983), modificó profundamente la lógica económica y social que regía el funcionamiento de la sociedad argentina. Se produjo un cambio en el modo de acumulación de capital basado en la producción industrial sustitutiva de importaciones y se impuso un nuevo comportamiento económico y social asentado en la valorización financiera (Basualdo, 2013: 13). Este sistema se basa en la renta financiera que perciben los capitales oligopólicos gracias a que la tasa de interés superaba la rentabilidad económica de las otras actividades. Por otro lado, la tasa de interés interna era más alta respecto de las vigentes en el mercado internacional, por lo cual los grupos económicos dominantes tomaban deuda, no para invertir y mejorar su eficiencia productiva, sino para colocar esos recursos en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos). Luego, la ganancia que obtenían (renta financiera) la depositaban en cuentas bancarias en el exterior. Este mecanismo fue denominado por Eduardo Basualdo “endeudar y fugar” (Basualdo, 2018: 17-19). Este proceso interno coincide y recibe la influencia de los cambios generados a nivel internacional, caracterizados por la impulsión de políticas neoliberales, tales como desregulación, apertura al mercado externo, descentralización, abandono por parte del estado de su rol fundamental como proveedor de bienes y servicios colectivos, redistribución regresiva del ingreso, entre otras.

En 1979, bajo el gobierno militar de Jorge Rafael Videla (1976-1981), se llevó a cabo un proceso de descentralización de los SAS en sintonía con las políticas macroeconómicas de fuerte raigambre neoliberal. Así, a partir de la Resolución Conjunta de los Ministerios del Interior y Economía de la Nación de fecha 3 de diciembre de 1979 (ME N° 1.332/79 y MI N° 9/79), se realizó la transferencia de los bienes y servicios de OSN a las distintas provincias, con excepción del sistema unificado del área de la Capital Federal y los catorce municipios que conforman el Gran Buenos Aires.

De esta forma, la prestación de los SAS quedó bajo la órbita y responsabilidad de las provincias, debido a lo cual, cada una conformó su propio modelo de gestión, lo que incluyó la prestación directa mediante empresas públicas o direcciones provinciales, la transferencia a las municipalidades y/o la conformación de cooperativas (Azpiazu *et al.*, 2008).

Un aspecto por destacar de este proceso de descentralización es que, si bien el Estado nacional delegó a las provincias la responsabilidad de llevar a cabo la provisión de los servicios, no realizó la transferencia de los recursos necesarios para sostenerlos y universalizarlos. Esto provocó que la expansión de estos servicios esenciales quedase limitada a las capacidades económicas y financieras de cada una de las jurisdicciones, dejando de lado el principio de universalización que fue prioritario durante muchos años en la política de prestación de OSN (Cáceres, 2014).

En Santa Fe, bajo el gobierno interventor del Vicealmirante Jorge Aníbal Desimoni (1976-1981), se creó en 1980 la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS) (Ley N° 8.711/80). La nueva empresa perteneciente al Estado provincial continuó con la prestación de los servicios que brindaba OSN en 15 ciudades santafesinas. El resto de las localidades menores siguieron haciéndose cargo ellas mismas de sus propios servicios a través de gestores municipales, comunales o de cooperativas. El SPAR se integró a la DIPOS y comenzó un proceso de desfinanciamiento del organismo que dificultó su capacidad para implementar acciones tendientes a avanzar en la cobertura de SAS en las localidades que estaban fuera del área a cargo del Estado provincial, muchas de las cuales eran abastecidas por cooperativas. Durante el gobierno de Reviglio (1987-1991), mediante los Decretos N° 3.924/87 y N° 877/90, se determinó el congelamiento de vacantes de los cargos públicos del SPAR, por lo cual se fue reduciendo paulatinamente el presupuesto que se le asignaba y no se restituyeron, ni actualizaron, ni se renovaron sus cuadros técnicos (Secretaría de Aguas, 2009). Aquí podemos observar cómo la modificación de la estrategia selectiva de la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado, influyó de manera negativa en las acciones necesarias para seguir impulsado la universalización del acceso a los SAS.

A nivel nacional, en el año 1988, bajo el gobierno del Presidente Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989), el SNAP se transformó en el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS) (Ley N° 23.615/88), el cual tenía como finalidad promover, impulsar, supervisar, financiar y administrar programas de abastecimiento de agua potable, evacuación de

excretas y otros servicios de saneamiento a comunidades, tendientes a promover el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (AySA, 2014: 107).

II.4. Profundización de las políticas neoliberales y consolidación de la lógica privatista de gestión de los SAS

A partir de la década del 90, comienza un período de profundización de las políticas neoliberales, cuyos inicios se pueden ver ya en las políticas impulsadas durante la dictadura cívico militar del período 1976-1983. Durante los dos gobiernos consecutivos del Presidente Carlos Saúl Menem (1989-1995 y 1995-1999), se llevaron a cabo políticas de desregulación del mercado, privatización de las empresas públicas, precarización y flexibilización laboral, liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés, eliminación de los controles de precios, redistribución regresiva del ingreso, entre otras.

En la década de 1990, la etapa de neoliberalización que ya había comenzado con la descentralización, se profundiza a partir de la implementación de políticas de privatización de los servicios públicos y provisión de bienes colectivos. En este marco, se llevó a cabo una transferencia masiva de la gestión de los SAS al sector privado. Así, en 1999 aproximadamente 70% de la población llegó a estar atendida por empresas privadas. En su mayor parte, el proceso consistió en otorgar concesiones a largo plazo (25-30 años) a consorcios multinacionales, en la mayoría de los casos evitando el debate público con los ciudadanos o con sus representantes, ya que casi todas las concesiones se realizaron mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (Castro, 2007).

En 1995, durante el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem (1989-1995/1995-1999), se creó el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) (Ley N° 24.583/95). El ENOHSA sustituyó al COFAPyS y se constituyó como un organismo descentralizado del Estado nacional dotado de autarquía administrativa y fue ubicado dentro del ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Su objetivo principal era financiar el abastecimiento de agua potable y cloacas en todo el país y en poblaciones de toda escala (AySA, 2014: 125).

En este marco se sancionó en la Provincia de Santa Fe, bajo el gobierno de Carlos Alberto Reutemann (1991-1995), la Ley N° 11.220/94 de “transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento”, la cual dispuso la disolución de la DIPOS, la concesión de la prestación del servicio a capitales privados y la constitución del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS).

Durante esta etapa predominó una lógica de gestión de los SAS de tipo **privatista**. El Estado provincial delegó su responsabilidad como prestador directo de los servicios a un consorcio privado y asumió la función de regulación con serias deficiencias (Pesce, 2006). En la gestión de la empresa que asumió la prestación de los servicios, estuvieron presentes los principios propios de la lógica privatista: el agua potable fue concebida como una mercancía y las personas son responsables de comprar estos servicios en forma privada; el acceso al agua domiciliaria era considerado un bien privado, disponible solamente para quienes podían pagar por él; se admitía el corte del servicio a quienes no pagaban y; las decisiones eran tomadas por el sector privado sin ningún tipo de consulta a actores políticos o sociales.

Es importante destacar además que la Ley 11.220/94, la cual sigue vigente en la actualidad, determina y cristaliza un esquema de gestión discriminatorio de los servicios sanitarios, puesto que el Estado provincial está obligado a prestar los servicios de agua y cloacas, por sí mismo o por terceros, solamente a 15 localidades, las que fueron atendidas en un principio por OSN, luego por la DIPOS y posteriormente por la empresa que obtuvo la concesión del servicio en el período de privatización. En las 347 localidades restantes el poder de concesión siguió estando a cargo de sus gobiernos locales y el gobierno provincial no está obligado a garantizar con recursos propios que la población de estas localidades acceda a los SAS (Orta *et al.*, 2019).

Cuando la DIPOS fue privatizada, el SPAR se transfirió a la órbita del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda mediante el Decreto N° 3.472/95, dentro de la estructura orgánico-funcional de la Dirección Provincial de Obras Hidráulicas y se profundizó el proceso de desfinanciamiento y debilitamiento de su capacidad de acción.

Durante este período, el cooperativismo fue puesto al margen, desconsiderando el hecho de que durante mucho tiempo funcionó como una posibilidad eficaz y eficiente para lograr la prestación del servicio de agua potable en las localidades pequeñas y medianas (Mandolesi, 2006: 7). Asimismo, a partir de que se constituyó el ENRESS, las cooperativas estuvieron sujetas a las mismas normativas de regulación y control que la empresa privada, a pesar de no contar con los mismos recursos y capacidades para hacer frente a estas responsabilidades y sin ningún tipo de apoyo por parte del SPAR para satisfacer las nuevas exigencias. Consideramos importante citar lo dicho por Adolfo Mandolesi, quién fue presidente de la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable (FeNCAP), en referencia a la situación que debieron afrontar las cooperativas de agua potable durante la década del 90:

“Nuestro movimiento, comprometido fundamentalmente con el bienestar de la gente, reafirmó su inagotable vocación de servicio afrontando los fuertes incrementos que experimentaron los costos (insumos, energía y salarios), sin modificar las tarifas, resignando para ello en la mayoría de los casos los planes de mejora y desarrollo como así también poniendo en grave riesgo de continuidad a la propia institución, insistimos, todo ello para beneficiar a nuestros asociados. Comprenderán que esta situación hacia el futuro es insostenible” (Mandolesi, 2006: 7).

En 2002, bajo la presidencia interina de Eduardo Duhalde (2002-2003), se sancionó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561/02). Esta ley generó cambios profundos en el escenario macroeconómico, y en particular, significó el abandono del régimen de convertibilidad vigente desde 1991. La salida de la convertibilidad conllevó la pesificación de la economía y resultó en una fuerte devaluación de la moneda nacional. En el artículo N° 4 de dicha Ley, se dispuso la renegociación de todos los contratos con las empresas privadas encargadas de prestar servicios públicos (Azpiazu *et al.*, 2006).

II.5. Emergencia de un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social e inicio del proceso de reestatización de los servicios de agua y saneamiento

A partir del año 2003, comienza un nuevo período en la historia político-económica argentina, caracterizado por la implementación de políticas encuadradas dentro de un modelo de crecimiento económico con inclusión social. Este período se inicia con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y continúa con los dos mandatos consecutivos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

En este marco, en la provincia de Santa Fe, luego de sucesivos intentos fallidos de renegociación contractual, el Poder Ejecutivo Provincial rescindió el Contrato de Concesión de Servicios de Agua y Desagües con la empresa privada y a partir de entonces se constituyó Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA), con mayoría accionaria del Estado provincial. La misma se hizo cargo de las prestaciones en las localidades incluidas en el ámbito de la concesión, según disponía la Ley N° 11.220/1994 (Pesce, 2006).

En los apartados siguientes, abordaremos con mayor profundidad la situación actual de la prestación de los SAS en Santa Fe y las políticas públicas impulsadas para promover la ampliación del acceso a estos servicios esenciales. Analizaremos los cambios que se produjeron a partir de diciembre del año 2007, cuando una nueva fuerza política ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado. Consideramos, entre otras cuestiones, si la estrategia selectiva predominante impulsada por el gobierno presentó aspectos propios de una gestión público progresista o si se incorporaron en la lógica de gestión de los SAS principios de la lógica privada.

II.6. Mapa actual de prestadores de SAS en Santa Fe

La provincia de Santa Fe (Argentina) tiene una superficie de más de 130 mil km² y una población de más de 3 millones de habitantes.¹² Está

¹² Los datos de población y porcentajes de acceso a los SAS que se presentan en este trabajo fueron tomados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV, en adelante, el Censo) realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en 2010.

dividida política y administrativamente en diecinueve departamentos que a su vez se subdividen en 362 distritos. De estos distritos, 50 son municipios (más de 10.000 habitantes) y 312 asumen la forma de comunas (menos de 10.000 habitantes).

Cuadro N° 2 Acceso a los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe por tipo de población

Tipo de población	Cantidad de población	% acceso a agua por red pública	% acceso a cloacas por red pública
Urbana	2.897.922	80	46,3
Rural agrupada	157.719	3	0,3
Rural dispersa	138.896	1	0,1
Total	3.194.537	84	46,7

Fuente: elaboración propia en base al CNPHV 2010.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV) realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2010, el 91% de la población provincial es urbana, el 5% es rural agrupada y el 4% rural dispersa.¹³ De la población urbana, el 80% tenía acceso a agua por red pública, mientras que sólo un 3% de la población rural agrupada y un 1% de la población rural dispersa tenían acceso a agua potable en condiciones seguras. En cuanto al acceso al servicio de desagüe cloacal por red pública tenía acceso el 46% de la población urbana, mientras que sólo un 0,3% de la población rural agrupada y un 0,1% de la población rural dispersa contaban con este servicio esencial (ver cuadro N° 2).

Como mencionamos anteriormente, el sistema actual de gestión de los SAS en Santa Fe sigue estando regulado por la Ley N° 11.220/94. Esta ley establece que el Estado provincial debe asumir la responsabilidad de la prestación de los SAS en solo quince localidades de la provincia (las más densamente pobladas), mientras que las restantes están a cargo de sus gobiernos locales, que administran por sí o por terceros la prestación del servicio. De acuerdo al período seleccionado para realizar nuestra investigación, en el presente apartado nos interesa mostrar cómo estaba

¹³ La población urbana refiere a la población que reside en áreas de 2.000 o más habitantes. La población rural agrupada es aquella que habita en localidades con menos de 2.000 habitantes, mientras que la población rural dispersa está conformada por las personas que residen en campo abierto, sin constituir centros poblados (INDEC, 2010).

conformado el sistema de gestión de los SAS en el año 2007. En el Cuadro N° 3, podemos observar que para el año 2007 convivían tres subsistemas:

(1) 15 municipios, que representan aproximadamente el 59% de la población, son atendidas por la empresa provincial ASSA; así mismo dos de los municipios atendidos por ASSA (San Lorenzo y Santa Fe) son atendidos también por cooperativas y, en el caso de Reconquista, un área de la localidad es abastecida por el propio municipio.

(2) 271 localidades (38% de la población) son atendidas por 319 servicios considerados por la normativa vigente (Ley Provincial N° 11.220/94) como “otros prestadores”. Dentro de este grupo de localidades, 143 son atendidas por sus comunas; 6 son atendidas por sus municipalidades; 18 son atendidas por sus municipalidades y por cooperativas; 28 son atendidas por sus comunas y por cooperativas y; 76 son atendidas solamente por cooperativas (Secretaría de Aguas, 2009; ENRESS, 2016; Anexos I y II de Resolución del ENRESS N° 465/16)¹⁴ y;

Cuadro N° 3. Sistema de gestión de los SAS en Santa Fe. Ley provincial N° 11.220/94

Subsistema	Localidades	Población	% población
ASSA	15	1.888.237	59
Otros prestadores	271	1.221.804	38
Sin red	76	84.496	3
Total	362	3.194.537	100

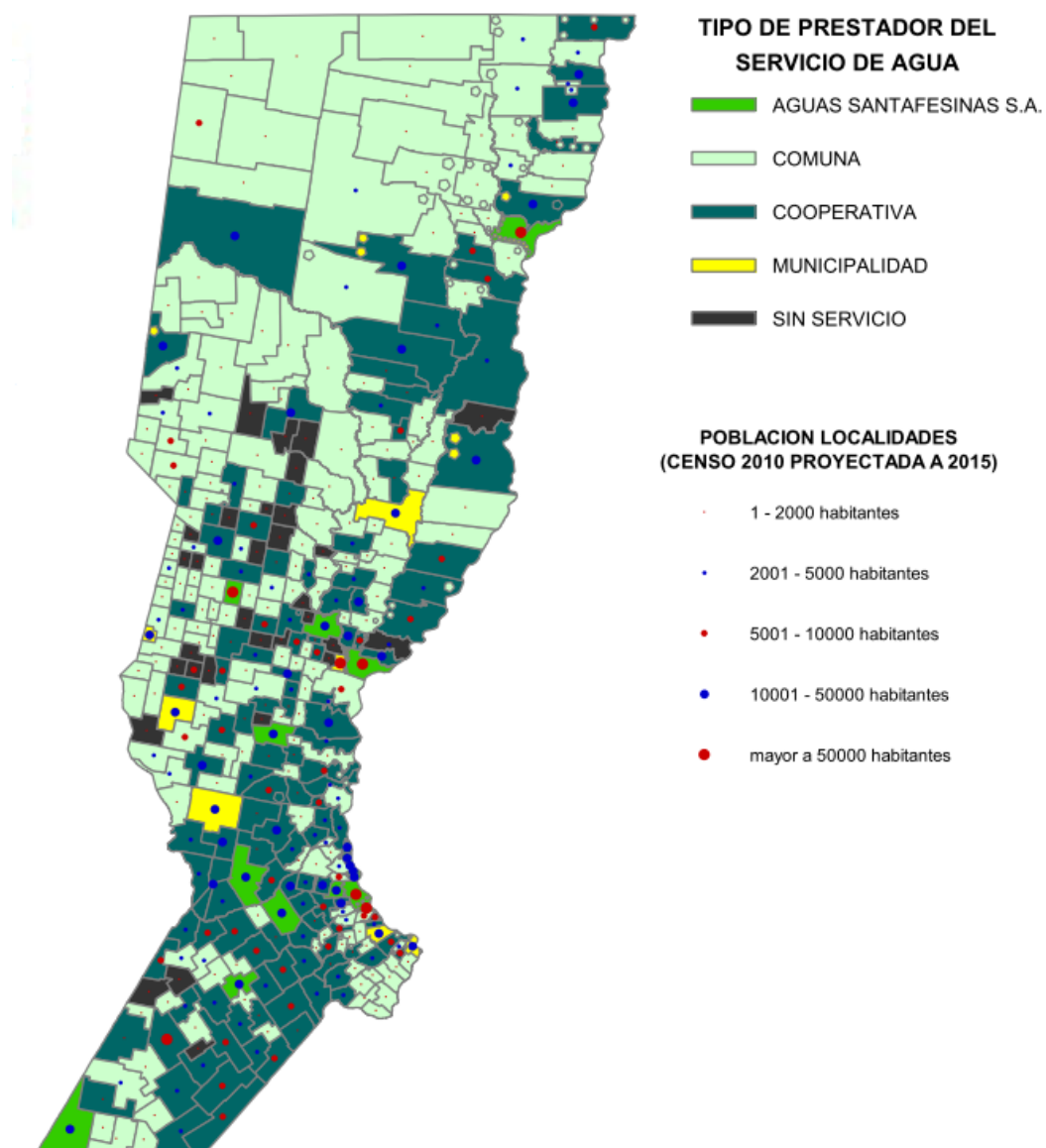
Fuente: elaboración propia en base al CNPHV 2010, Secretaría de Aguas (2009) y ENRESS (2016).

(3) Para complejizar aún más el mapa y la situación que atraviesa la provincia, es importante destacar que existían 76 comunas (3% de la población) que aún no contaban con prestación centralizada de agua ni de cloacas. Estas localidades se abastecían mediante la intervención de resoluciones individuales contratando servicios prestados por empresas privadas como la compra de bidones de agua, servicios de perforación de los pozos de agua, construcción de represas para el almacenamiento de

¹⁴ La cantidad de prestadores (319) no se corresponde con la cantidad de localidades abastecidas (271) debido a que existen localidades que son atendidas por más de un servidor. Por ejemplo, en la localidad de Maciel (5.748 habitantes), una parte de la población es atendida por un servicio prestado por la propia Comuna y otra parte es atendida por una cooperativa. En dos de las 122 localidades provistas por cooperativas, existen dos entidades de este tipo.

agua de lluvia y desagote de los pozos negros. Como mencionamos anteriormente, la compra de agua embotellada implica un costo mayor para los hogares. Por otro lado, la calidad del agua embotellada y del agua extraída de los pozos pueden contener contaminantes que afectan a la salud de la población que la consume (ver figura N° 1) (Orta *et al.*, 2018).

Figura N° 1. Servicios de agua potable de la provincia de Santa Fe visualizados por tipo de prestador y cantidad de habitantes por localidad



Fuente: ENRESS (2015).

Las 15 localidades que son abastecidas de forma directa por ASSA cuentan con subsidios provenientes del Estado provincial, a través de tres maneras:

(a) Un subsidio tarifario implícito, ratificado por el Decreto N° 2626/09, donde el gobierno de la provincia de Santa Fe se compromete a dotar a la empresa de los recursos necesarios para el financiamiento del sistema, ante la posibilidad de que los recursos obtenidos por la aplicación del régimen tarifario no alcancen para cubrir los costos operativos;

(b) un subsidio proporcional al volumen de agua facturado a cada usuario, conforme a lo consumido realmente o a lo asignado en forma presunta, establecido por la Resolución N° 345/2010 del ENRESS y;

(c) un subsidio para casos sociales, destinado a los usuarios que no pueden pagar sus tarifas por razones socio-económicas, establecido por el Decreto N° 2141/99.

Además, cómo mencionamos el Estado provincial se encarga de prestar el servicio en las ciudades más pobladas de la provincia, juntas reúnen el 59% de la población provincial, con un promedio de 125.882 habitantes por localidad. Mientras que las comunas, municipalidades o cooperativas asisten a 271 localidades, el 38% de la población provincial, con un promedio por localidad de 4.500 habitantes (ver cuadro N° 3). Por último, las 76 localidades sin servicio, presentan un promedio de 1.100 habitantes por localidad. Estos datos contribuyen a corroborar afirmaciones realizadas por distintos estudios (Catenazzi, 2009; Besana *et. al.*, 2015), que sostienen que mientras en las zonas centrales y en las grandes urbes los servicios públicos son provistos por agencias del Estado o empresas privadas, en los pueblos más alejados y de menor cantidad y densidad poblacional, su provisión depende en gran medida de organizaciones comunitarias. El Estado no asume de forma directa la prestación del servicio, sino que busca establecer mediaciones con la sociedad civil para que desarrollen el tendido de las redes, sin asumir la totalidad de la responsabilidad de garantizar el acceso a estos servicios públicos esenciales.

En cuanto al acceso a los servicios de agua y saneamiento, también se presentan desigualdades según quién sea el prestador de SAS. Las

localidades provistas por comunas tienen un promedio de acceso a agua por red pública del 51% y del 3% de acceso a cloacas. Las localidades provistas por sus municipios tienen un promedio de acceso a agua por red pública del 72% y del 59% en cloacas. Las poblaciones donde el prestador principal es una cooperativa, tienen un promedio de acceso a agua por red pública del 80% y del 22% en cloacas. Esta situación contrasta con la realidad de las localidades que son provistas por la empresa estatal, donde el promedio de acceso a agua por red pública es del 90% y el de acceso a cloacas es del 50% (ver anexo N° 2).

II.7. El período 2007-2015

Como mencionamos en la introducción, en diciembre de 2007, se produce un cambio de la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado. Después de más de 24 años de gobierno del Partido Justicialista (PJ) asume el ejercicio del poder ejecutivo de la provincia de Santa Fe (en adelante gobierno o poder ejecutivo provincial –PEP-) la alianza denominada Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), que presentó como candidato a la gobernación a un miembro del Partido Socialista (PS). El nuevo gobierno dio inicio a un proceso de cuestionamiento y redefinición de los lineamientos principales de la política pública en torno a los servicios de agua y saneamiento en la provincia y diseñó una nueva política hídrica para Santa Fe, en la cual uno de sus objetivos principales era el de garantizar el derecho humano al agua en todo el territorio provincial. En el inicio de esta administración se produjo un reordenamiento institucional, ya que se unificó en una sola estructura la totalidad de las incumbencias en materia de gestión de recursos hídricos superficiales y subterráneos y SAS, quedando bajo la órbita del nuevo Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA) (Ley Provincial N° 12817/07). Asimismo se creó, dentro del MASPyMA, la Secretaría de Aguas. La autoridad máxima de esta Secretaría cumplió un rol decisivo en el diseño de una nueva política hídrica para Santa Fe. Al poco tiempo de asumir, el Secretario de Aguas anunció que:

“(...) la provincia registró hasta hace poco tiempo, una histórica ausencia de política hídrica. Durante casi 30 años, no se definió el rumbo del saneamiento. Esto introdujo una falla estructural al sistema, donde el

40% de la población, que habita en las localidades no asistidas por el Estado provincial, se encuentra en su mayoría en una preocupante situación respecto de la provisión de agua (...) Así se convalidó un modelo discriminatorio, al no brindar al total de la población provincial, el mismo tratamiento” (El Litoral, 19/01/2009).

La política hídrica en relación a la provisión de agua potable y saneamiento impulsada por el nuevo gobierno fue definida en el Plan Estratégico Provincial (PEP) elaborado en 2008 bajo el gobierno de Binner (2007-2011) y actualizado en 2012 bajo el gobierno de su sucesor, Bonfatti (2011-2015). En este Plan, se establece como uno de los mayores desafíos de la provincia el de garantizar, a todos sus habitantes, el *derecho humano a consumir agua de calidad* pero no menciona ningún objetivo relacionado al saneamiento. En el capítulo IV, veremos que no existió una planificación del gobierno provincial para avanzar en el acceso al servicio de saneamiento en las localidades que nos son provistas por la empresa pública.

Para poder lograr el objetivo de garantizar el derecho humano a consumir agua de calidad se proyectó un programa de acción configurado a partir de tres ejes:

(1) El Sistema Provincial de Acueductos, considerado, desde la óptica asumida por la gestión, como la “solución definitiva”, consistente en el desarrollo de una red que permitiría distribuir agua potable desde el Río Paraná y el Río Dulce (Santiago del Estero) a todas las poblaciones del territorio santafesino a través de 12 sistemas de acueductos, con una extensión de 5.000 km y con un plazo estimado de ejecución de 30 años;

(2) obras de mejoramiento de la calidad del agua suministrada en las localidades de mayor riesgo (atendidas por los 118 prestadores identificados por el ENRESS por no cumplir con los parámetros de calidad de agua fijados por la normativa vigente) y;

(3) Obras de provisión de agua potable para las localidades que no cuentan con prestación centralizada del servicio (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2012: 224).

Asimismo, el gobierno provincial se propuso modificar la Ley N° 11.220/94 para crear un marco normativo que reconozca el derecho

humanos al agua y al saneamiento y configurar un nuevo sistema de gestión del agua a partir del cual el Estado provincial asumiría la responsabilidad de captar agua cruda, tratarla y transportarla hasta cada localidad, mientras los municipios, comunas o cooperativas asumirían la responsabilidad de su potabilización final y su distribución al interior de sus territorios (Orsolini, 2013).

Otro aspecto importante a destacar es la composición de las cámaras que integran el poder legislativo provincial¹⁵ durante los dos períodos de gobierno analizados. En diciembre de 2007, el poder legislativo quedó conformado de la manera siguiente: en la cámara de diputados, el oficialismo obtuvo la mayoría con 28 de los 50 escaños. Las 22 bancas restantes fueron ocupadas por el Frente para la Victoria (FpV), alianza gobernante a nivel nacional. En la cámara de senadores, el FPCyS no obtuvo la mayoría debido a que solo obtuvo 5 de los 19 escaños. Las bancas restantes fueron ocupadas 13 por el FpV y 1 por la Unión Cívica Radical (UCR) (Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, 2007).

En diciembre de 2011 el candidato del PS apoyado por el FPCyS volvió a ganar la elección a gobernador, pero esta vez no logró contar con la mayoría en ninguna de las dos cámaras legislativas. El Frente Santa Fe Para Todos, integrado por el Partido Justicialista (PJ) y el Frente para la Victoria (FpV), ganó las elecciones legislativas y logró la mayoría automática de 28 escaños en la cámara de diputados. Las bancas restantes fueron ocupadas 15 por el FPCyS y 7 por Unión Pro Federal (PRO). La cámara de Senadores quedó conformada de la manera siguiente: 11 escaños fueron ocupados por el Frente Santa Fe Para Todos y 8 por el oficialismo (Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, 2011).

La composición de las cámaras legislativas en los dos períodos de gobierno, nos permiten identificar algunos de los condicionamientos que

¹⁵ La Honorable Legislatura de la Provincia de Santa Fe Está formada por dos cámaras: la cámara de diputados, formada por 50 diputados, y la cámara de senadores, formada por 19 senadores. La cámara de diputados se compone de 50 miembros elegidos directamente por el pueblo, tomando a la provincia como un solo distrito, correspondiendo 28 diputados al partido que obtenga mayor número de votos y 22 a los demás partidos, en proporción de los votos que hubieren logrado. La cámara de senadores está compuesta de un senador por cada departamento de la provincia, elegido por el pueblo de manera directa (Constitución Provincial de Santa Fe).

debió afrontar el oficialismo para poder impulsar un cambio en la legislación que rige el marco regulatorio de los SAS. Primero, por no tener la mayoría en la cámara de senadores en el período 2007-2011, para poder lograr la aprobación del proyecto debía negociar y consensuar un acuerdo con la principal fuerza política opositora, el FpV. En el período 2011-2015, el oficialismo no contaba con mayoría en ninguna de las dos cámaras y las posibilidades de impulsar un proyecto de Ley propio para modificar el marco normativo de SAS se vieron aún más supeditadas a las posibilidades de negociación, ahora, con dos fuerzas políticas: el Frente Santa Fe Para Todos (integrado por el PJ y el FpV) y el PRO. En los capítulos subsiguientes daremos cuenta de las características que adquirieron las negociaciones y conflictos entre la fuerza política oficialista y la principal fuerza política de la oposición.

Como mencionamos en la introducción, en la presente Tesis nos proponemos analizar si, a partir de que asumió el nuevo gobierno, comenzó a configurarse un modo distinto de relación entre la fuerza política que ocupa el ejercicio del poder ejecutivo del Estado provincial y los demás actores involucrados en el proceso de producción social de SAS, para ver si se superan o se reproducen las desigualdades del sistema discriminatorio de gestión de los SAS que describimos y si logra configurarse una lógica estatal de gestión de los SAS que garantice el derecho humano al agua y al saneamiento. A partir de este hecho nos preguntamos: ¿Cómo se relacionaron los actores al interior de la fuerza política gobernante? ¿Cómo se relacionaron los actores pertenecientes al poder ejecutivo provincial con las fuerzas políticas de la oposición? ¿Cómo se relacionaron los actores del poder ejecutivo provincial con los actores pertenecientes a la sociedad civil? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar aquellos elementos coyunturales (políticas públicas o acciones del Estado) o estructurales (selectividad estratégica inscrita estructuralmente) que son contrarios a sus intereses y que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Logran conformar una fuerza social que, modifique la estrategia selectiva (el curso de acción

predominante) que lleva adelante la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado? ¿Cómo se relacionó el poder ejecutivo provincial, con las poblaciones de las localidades en las que es el responsable directo de proveer el servicio? ¿Cómo accionó el poder ejecutivo provincial en las localidades que han sido pospuestas? ¿Se superan, a partir de la nueva gestión del FPCyS, las desigualdades en el acceso a los servicios de agua y saneamiento presentes en la provincia? ¿Se logró configurar una lógica de acción estatal con características público-progresistas, que asuma el derecho humano al agua y al saneamiento como línea de acción fundamental?

Para poder responder a estas preguntas y teniendo en cuenta qué partimos de un enfoque teórico estratégico relacional para analizar el accionar del Estado a través de la fuerza política que ejerce el poder ejecutivo del mismo, nos propusimos los objetivos que fueron presentados en la introducción.

Con relación al segundo objetivo ¹⁶, el análisis de la base de datos, construida a partir del relevamiento de la prensa escrita, nos permitió constatar la complejidad que posee el proceso social de producción de SAS en Santa Fe, debido a la diversidad de actores que están involucrados en las acciones que identificamos.

Por parte de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado provincial identificamos la participación de los actores siguientes: el gobernador de la provincia, el ministro de Aguas Servicios Públicos y Medio Ambiente, el Secretario de Aguas, el presidente y los miembros del directorio del ENRESS, el presidente y representantes regionales de ASSA. También estuvieron involucrados diputados y senadores del FPCyS que ocuparon bancas en el poder legislativo e intendentes y presidentes comunales.

Por parte de las fuerzas políticas opositoras, estuvieron involucradas autoridades políticas de agencias gubernamentales pertenecientes al Estado nacional, tales como el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), el Instituto Nacional del Agua (INA), el Instituto

¹⁶ El objetivo 1 ya ha sido abordado al comienzo de este apartado.

Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Asimismo, nos encontramos con la participación de integrantes de la oposición que fueron electos por el voto popular para ocupar cargos legislativos: concejales municipales, senadores y diputados provinciales del Partido Justicialista, del Frente para la Victoria, de la Unión Cívica y Radical y de la Unión Pro Federal.

En cuanto a la sociedad civil, estuvieron involucrados actores con diversos grados de organización. Nos encontramos con la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable, cooperativas de SAS, el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario, asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores, colegios profesionales, vecinales, todas ellas con un mayor grado de organización. Con un nivel menor de organización estuvieron involucrados periodistas, docentes, investigadores, productores rurales y vecinos.

Con relación a los conflictos que se suscitaron entre la diversidad de los actores mencionados y que estuvieron dirigidos, específicamente, a actores del poder ejecutivo provincial, nos interesa retomar las principales acciones enunciativas e institucionalizadas de confrontación que relevamos en el análisis de la prensa escrita y que configuraron un proceso social. Estas fueron: declaraciones críticas del presidente de la FeNCAP para que las localidades del interior cuenten con el mismo subsidio de ASSA; demandas y reclamos de las organizaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores en las audiencias públicas para que se fije un precio razonable de la tarifa de la empresa ASSA, que tenga como fundamento principal el de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento; acciones enunciativas e institucionales protagonizadas por el ENRESS para regular y controlar el accionar de ASSA y de los otros prestadores (realización de multas a ASSA, realización de audiencias públicas, declaraciones críticas ante los pedidos de aumento de tarifas de ASSA, denuncia pública por los incumplimientos de la normativa de calidad de agua, sanción de una resolución para establecer un régimen tarifario con subsidios cruzados -pagan más los que más consumen-, pronunciamiento en contra del proyecto para modificar el marco normativo de SAS presentado por el gobierno provincial, realización de acciones

institucionales para controlar el cumplimiento de la normativa de calidad de agua, entre otras); reclamos, manifestaciones y realización de asambleas por parte de vecinos afectados por consumir agua con arsénico por encima de los parámetros establecidos por la normativa vigente; reclamos de vecinos de distintas localidades para que se extiendan las redes de agua y cloacas y así poder contar con estos servicios; reclamos de intendentes, presidentes comunales y miembros de cooperativas de SAS dirigidos al gobierno provincial para que se inicien acciones inmediatas y poder abastecer de agua a las poblaciones afectadas durante el período de sequía; reclamos por parte de los prestadores de SAS al gobierno provincial para solicitar subsidios y poder adecuarse a las normativas de calidad de agua vigentes; reclamos por parte de las autoridades políticas de las localidades que serían beneficiarias del programa provincial de acueductos, para que se acelere la construcción de los mismos y así poder solucionar de forma definitiva los problemas de calidad y cantidad de agua; declaraciones críticas por parte de senadores y diputados de la oposición con relación a los pedidos de aumento tarifario de ASSA y al proyecto para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el oficialismo; elaboración por parte de miembros del bloque Santa Fe para Todos de un proyecto para modificar el marco regulatorio de SAS que retomaba las demandas realizadas por el ENRESS con relación a las funciones que debía tener el Ente; entre otras.

Respecto a la identificación de la estrategia selectiva impulsada por la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo provincial durante el período estudiado, considerando las acciones de confrontación de los otros actores sociales y políticos involucrados en el proceso (demandas, reclamos, presentación de proyectos de ley alternativos), pudimos identificar que predominaron dos tipos de cursos de acción. Con relación a las localidades provistas por el universo de otros prestadores, la estrategia principal consistió en la construcción de obras menores de infraestructura para mejorar la calidad del agua. Estas intervenciones tuvieron un carácter discrecional y discontinuo, no existiendo un plan sistemático que logre modificar el sistema discriminatorio de gestión de los

SAS, más allá de los reclamos y exigencias de los prestadores locales y las cooperativas de SAS.

Con relación a las localidades provistas por ASSA, a partir del análisis de la prensa y las entrevistas realizadas, identificamos que la estrategia predominante impulsada por el gobierno provincial, a través de la empresa pública, fue el aumento progresivo de la tarifa. Según pudimos constatar en las entrevistas realizadas a actores clave, a partir de que asumió el gobierno de la provincia el FPCyS, cambió la lógica de acción de la empresa pública. Cuando la empresa fue reestatizada en el año 2006 bajo el gobierno de Jorge Obeid (2003-2007) se había establecido como política mantener estable el valor de la tarifa que se les cobraba a los usuarios. A partir de que asumió la nueva fuerza política en diciembre de 2007, cambió esta estrategia. La decisión de la cartera de agua y saneamiento provincial y de las autoridades políticas de la empresa pública fue ir aumentando progresivamente la tarifa para cubrir los costos operativos de la producción de los SAS. Durante el período 2008-2015 se realizaron 5 aumentos tarifarios. Al mismo tiempo, los aportes del Estado provincial para inversión en obras de infraestructura en las localidades provistas por ASSA se vieron reducidos desde el año 2011.

Garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento implica la inversión en obras de infraestructura para asegurar la disponibilidad, la calidad y el acceso universal a estos servicios. Además estos servicios deben ser económicamente asequibles para todos. Esto implica que el valor de la tarifa de SAS no debe comprometer el ejercicio de otros derechos. Los costos de producción y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento son elevados y para asegurar que el ciudadano común pueda acceder a estos servicios, sin comprometer el disfrute de otros derechos, el Estado debe establecer un régimen de subsidios directos o cruzados. Durante el período 2007-2015, la política tarifaria de los gobiernos socialistas se basó en aumentar el valor de la tarifa con la intención de llegar a cubrir los costos operativos de la empresa ASSA, reproduciendo la lógica de una empresa privada. Esto, en la práctica funcionó de manera contraria a la iniciativa expresada en los Planes

Estratégicos Provinciales de garantizar el derecho humano al agua en la provincia de Santa Fe.

En los capítulos siguientes, analizaremos con mayor profundidad la conformación de cada una de estas estrategias y las interrelaciones conflictivas que se establecieron con los demás actores políticos y sociales involucrados.

Otro de los principales problemas que afecta a los prestadores de SAS y las poblaciones que asisten es el de cumplir con los parámetros de calidad de agua exigidos por la Ley N° 11.220/94 y por las resoluciones posteriores dictadas por el ENRESS. En el año 2007, de las 286 localidades que contaban con prestación centralizada del servicio, sólo 16 de ellas extraían el agua de fuentes superficiales. Las 270 localidades restantes utilizaban fuentes subterráneas, que según el área hidrogeológica en que se encuentran localizadas estas aguas subterráneas pueden presentar niveles elevados de Salinidad, Hierro, Manganeso, Nitrato, Fluoruro y/o Arsénico. El consumo de agua con concentraciones elevadas de estos componentes supone serios riesgos para la salud de la población (Orta *et al.*, 2019). Para cumplir con los niveles de calidad fijados por la normativa vigente deben realizarse distintos tratamientos para potabilizar el agua, tales como ósmosis inversa, remoción de hierro y manganeso, coagulación y remoción de arsénico, adsorción y remoción de arsénico e intercambio iónico para remoción de nitratos.

En el capítulo siguiente, describimos con mayor profundidad los condicionamientos de orden natural y socio-político que hacen al problema de calidad de agua para consumo humano y las desigualdades presentes en la provincia con relación a esta cuestión. Para luego, investigar si, a partir de que llega al gobierno el Frente Progresista Cívico y Social, se reproducen o se superan estas desigualdades.

CAPÍTULO III. LA PROBLEMÁTICA DE LA CALIDAD DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO EN SANTA FE

El presente capítulo estudia ciertos hechos y procesos desencadenados a partir de 2007 en lo que respecta al proceso social de producción y distribución de agua para el consumo humano en la provincia de Santa Fe. Consideramos que en dicho año, comenzó a configurarse un momento de inflexión político-institucional debido al cambio en la fuerza política que ocupa el ejercicio de poder ejecutivo del Estado provincial, mencionado anteriormente.

Asimismo, en el año 2007, previamente a que asumiera la nueva fuerza política, se produjeron cambios normativos respecto a la regulación de la calidad del agua para consumo humano. A nivel nacional, en mayo de 2007, la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias y la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación dictaron una resolución conjunta que aprobó la disminución del valor máximo admitido de Arsénico en agua de bebida para consumo humano en el Código Alimentario Argentino, que se redujo de 0,05 a 0,01 miligramos por litro (mg/l); mientras que a nivel provincial, en octubre de 2007 el Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ENRESS) de la provincia de Santa Fe dictó otra resolución en la cual identifica que 237 de 319 prestadores (74% de los prestadores) que proveen el servicio de agua fuera del área a cargo del estado provincial, presentaban desvíos en la calidad química del agua, estableciendo plazos de adecuación para los prestadores que incumplían la normativa vigente. Respecto a las localidades dónde el prestador es ASSA, hasta ese momento, el ENRESS no había detectado anomalías en la calidad físico-química del agua provista por red pública (ENRESS, 2008).

La mala calidad de los servicios prestados ha abierto oportunidades para crear un mercado de agua embotellada enormemente rentable, que a menudo no está regulado o está mal regulado por las autoridades (ENRESS, 2011). Además de las preocupaciones de seguridad de la salud asociadas con el agua embotellada, no solo por la falta de regulación adecuada y control de seguridad sobre gran parte del agua embotellada

que se vende, su consumo agrega una carga económica significativa para los presupuestos familiares, particularmente para los sectores más pobres de la población (véase OMS-UNICEF, 2017, citado por Castro, 2019).

El objetivo del presente capítulo es analizar si, a partir de que asume la nueva fuerza política, se modifica la relación del poder ejecutivo del Estado con las localidades que han sido históricamente pospuestas y si se superan o se reproducen las desigualdades en cuanto al acceso a agua de calidad para consumo humano. Nos interesa indagar si la interacción de los factores antes mencionados dieron inicio a un cambio en lo que respecta al proceso de producción y distribución de agua para el consumo humano, particularmente en lo que refiere a los modos de enfrentar los problemas de calidad del agua. A partir de lo mencionado anteriormente, nos preguntamos: ¿cuáles son las consecuencias del accionar del Estado, concebido como una relación social compleja, con relación a la superación o reproducción de las desigualdades existentes a nivel subnacional en el acceso a agua de calidad para consumo humano?

Para responder a esta pregunta, en este capítulo daremos respuesta a los objetivos propuestos en la presente Tesis, específicamente para la problemática de calidad de agua:

(a) Identificar y analizar cuáles son los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de producción social de agua para consumo humano durante el período 2007-2015, considerando el tipo de acciones que realizan, el tipo de interrelaciones que se establecen entre ellos, con quiénes cooperan y con quiénes confrontan;

(b) Identificar y analizar las intervenciones estatales realizadas por el poder ejecutivo provincial, considerando las condiciones que contribuyen a generar otros actores sociales que se vinculan con él, incidiendo sustantivamente en la naturaleza y características de estas intervenciones y;

(c) Analizar las consecuencias de la acción selectiva de la rama del poder ejecutivo del Estado provincial y las acciones estratégicas que desarrollan las otras fuerzas políticas y las fuerzas sociales no estatales, con relación a la superación o reproducción de las desigualdades

existentes en la provincia de Santa Fe en el acceso a agua de calidad para consumo humano y la lógica de acción estatal resultante de este proceso.

Se buscó así, tornar observable estos aspectos o dimensiones por considerarlos de gran importancia para indagar y analizar cómo se relacionan los diversos actores involucrados en el proceso de producción y distribución del agua, las relaciones de poder que se establecen entre ellos, sus comportamientos, la elaboración de diagnósticos diversos que hacen eje en problemáticas y soluciones disímiles, la existencia o no de debates entre corrientes de opinión que buscan solucionar los problemas y las relaciones de conflicto o de cooperación que se generan, como así también, los recursos que se ponen en juego y la estrategia predominante de la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado en la provincia.

Como mencionamos previamente, la cuestión de la calidad del agua para consumo humano es una problemática que está presente, en diversos grados, en todo el territorio provincial. La provincia de Santa Fe posee un total de 362 localidades de las cuales aproximadamente el 92% extrae agua para consumo de fuentes subterráneas que se caracterizan por tener contenidos de Arsénico, Nitratos, Hierro, Manganeseo, Flúor, Sulfatos y Dureza en diferentes niveles, dependiendo del área geográfica en la cual se encuentren ubicadas. En 2007, según la resolución N°740/07 del ENRESS, unos 782.057 habitantes (aproximadamente el 24% de la población provincial), eran servidos por 237 prestadores centralizados que presentaban desvíos en la calidad físico-química del agua con relación a los estándares de la normativa vigente. A este se le suman las 76 localidades que para el año 2007 no contaban con prestación centralizada del servicio de agua potable, por lo cual el ENRESS desconocía la calidad del agua que consumían sus pobladores. Esta situación afectaba a 84.496 personas (3% de la población provincial) (Secretaría de Aguas, 2009).

Como mencionamos, en el período que se estudia, tuvieron lugar sucesos y hechos que se enmarcan en procesos y dan cuenta del movimiento social y político en torno al problema. Puede observarse que los actores involucrados buscaron impulsar y desencadenar intentos de resolución de esta situación, sin embargo en la actualidad la problemática continúa vigente. Partiendo desde del enfoque estratégico relacional

propuesto por Jessop, consideramos que la persistencia de esta problemática no se relaciona solamente con cuestiones técnicas y/o institucionales. Desde la perspectiva asumida, la transferencia de tecnología y/o la creación de instituciones encargadas específicamente de este tema no conlleva ni permite en el corto plazo, encontrar soluciones a la problemática cotidiana que afecta a un porcentaje significativo de los habitantes de la provincia. Por esto mismo, nos propusimos asumir el estudio y análisis del accionar de la fuerza política que ocupó el gobierno del Estado a partir de diciembre de 2007, considerando sus acciones inscriptas en la complejidad de un proceso social. Asumimos que el análisis de la estrategia selectiva desarrollada por el gobierno provincial nos permitirá identificar algunos indicios de cuáles son los obstáculos que estarían dificultando una resolución satisfactoria del acceso a agua de calidad para el consumo humano para la totalidad de la población de la provincia de Santa Fe.

Antes de pasar a analizar la acción de gobierno provincial durante el período bajo estudio, en los apartados siguientes nos interesa caracterizar cuáles son los condicionamientos de orden natural que hacen a la problemática de la calidad de agua en el territorio de la provincia de Santa Fe.

III.1. Condicionamientos de orden natural

La provincia de Santa Fe se encuentra ubicada en la región hidrogeológica denominada *Llanura Chaco Pampeana*. El principal recurso hídrico de la región es el Río Paraná que se extiende en el límite este de la provincia a lo largo de más de 800 km y se destaca por el caudal y la calidad de sus aguas. El Río Paraná es la principal fuente segura de agua para consumo humano.¹⁷ En el año 2007 se abastecían de esta fuente y de dos de sus brazos principales (Río Coronda y Río San Javier) once

¹⁷ Investigaciones en curso comienzan a señalar nuevas dificultades respecto de, por ejemplo, la acumulación de glifosato en los sedimentos acumulados en la desembocadura de 23 arroyos y cursos desde el Río Pilcomayo (ubicado al norte de Argentina) hasta el Luján (ubicado al noreste de la provincia de Buenos Aires), que tributan sus aguas al Río Paraná. Los afluentes que aportan mayores concentraciones son los relacionados con zonas de mayor producción agrícola. Las altas corrientes y la capacidad de disolución del curso principal del Paraná atenúan la entrada de los afluentes, sin embargo el metabolito del herbicida fue detectado también en los sedimentos del tramo bajo del río (*La Capital*, 23/07/2016; Ronco *et al.*, 2016).

localidades¹⁸, entre las cuales se encuentran las ciudades más importantes del territorio provincial: Santa Fe (ciudad capital de la Provincia) y Rosario que juntas representan el 49,6% de la población santafesina. Los dos ríos más importantes que se encuentran en el interior provincial son el Río Salado y el Río Carcarañá. Estos ríos presentan importantes concentraciones de sales: el Salado de 3 a 9 g/l (gramos por litro), mientras que el Carcarañá de 1 a 5 g/l. El Río Salado además, está sujeto a fuertes variaciones de caudales, debido al uso para riego y generación de energía que realiza aguas arriba la provincia de Santiago del Estero. Esta situación se agudiza en invierno, cuando dicho río alcanza su nivel de caudal mínimo (estiaje) debido a la disminución de las precipitaciones. Estos condicionamientos hidrogeológicos determinaron históricamente a que las poblaciones del interior provincial utilizaran fuentes subterráneas de aprovisionamiento de agua para consumo humano (Banco Mundial, 2000).

Como mencionamos anteriormente, las fuentes subterráneas de las cuales se extrae agua para el consumo humano en Santa Fe presentan, según el área hidrogeológica, niveles de calidad que no cumplen con los parámetros fijados por la normativa vigente y deben realizarse distintos tratamientos para su potabilización como ósmosis inversa, remoción de hierro y manganeso, coagulación y remoción de arsénico, adsorción y remoción de arsénico e intercambio iónico para remoción de nitratos. La presencia de esta problemática ha motivado la realización de diversos estudios científicos para conocer los niveles de calidad de las aguas subterráneas, los regímenes de explotación, los riesgos de salinización y contaminación natural. Los trabajos realizados sobre aguas subterráneas en la provincia toman como fuente principal investigaciones realizadas por Bojanich (1992). Este autor identificó once áreas hidrogeológicas en la provincia. Este autor identificó once áreas hidrogeológicas en la provincia. A continuación, describiremos las 9 áreas donde el agua subterránea es utilizada para el consumo humano (Bojanich 1989, citado por IPEC, 2007)

¹⁸ Directamente del Río Paraná: Reconquista, Santa Fe, Rosario, Puerto General San Martín y Fray Luis Beltrán. A partir de la Red de Distribución de Rosario: Capitán Bermúdez, Baigorria y Villa Gobernador Gálvez. A partir del Río Coronda: Coronda. Del Río San Javier: Alejandra, Romang y San Javier.

dejando de lado el Área 1 denominada Islas de Paraná ya que los habitantes de esta zona utilizan agua del río para consumo humano y el Área 2, Albardón costero, donde el agua subterránea es utilizada para riego (ver figura N° 2).

Área 3 Saladillos: Es una antigua llanura aluvial del Paraná que drena hacia los arroyos Saladillo Dulce y Saladillo Amargo. Aparece aproximadamente entre las localidades de Romang (8.543 hab.) y Alejandra (4.161 hab.) y se extiende hacia el sur hasta la ciudad de Santa Fe, a más de 200 km de distancia. Las localidades más importantes que se encuentra en esta zona son San Javier (16.449 hab.), Alejandra y Romang. Los servicios centralizados que abastecen a estas localidades extraen el agua del Río San Javier. El acuífero presenta capas de agua con mineralización, muy cercanas a la superficie, por lo cual la población allí asentada, que se encuentra alejada del río San Javier, utiliza para su consumo agua de lluvia almacenada en cisternas o aljibes en las zonas rurales. La mineralización disminuye de norte a sur, tornándose apta para el consumo humano, salvo en algunos sectores en donde el alto contenido de nitratos las hacen inadecuadas.

Área 4 Transición al Puelchense: Se ubica en el sector noreste de la provincia, limita al este con la zona de islas del Paraná, hacia el oeste con la cuña boscosa y al sur con la zona de los Saladillos. Las localidades más importantes que se ubican en esta zona son Reconquista (73.293 hab.), Avellaneda (25.995 hab.), Villa Ocampo (19.026 hab.) y Las Toscas (12.075 hab.). La ciudad de Reconquista es abastecida por ASSA y extrae agua del río Paraná. La permeabilidad es buena en las partes elevadas (de tipo limos); en cambio en las partes deprimidas (tipo arcilloso) tienen baja a muy baja permeabilidad. Son aguas de bajo nivel salino (0,30 - 0,40 g/l). Sin embargo, es perjudicial la existencia de concentraciones elevadas de hierro y manganeso lo que se suma a la ineptitud por dureza y por presencia de sulfatos. La mineralización de las aguas aumenta de sur a norte y de este a oeste. Son aguas cloruradas normales a cloruradas medianas y sulfatadas normales a hipersulfatadas. A pesar de ello, son aguas aceptables para el consumo.

Figura N° 2. Áreas Hidrogeológicas de la provincia de Santa Fe.



Fuente: IPEC (2007).

Área 5 Puelchense: es el acuífero más importante (y el más utilizado) de la provincia en cuanto a la calidad de las aguas que se extraen y a los caudales de explotación. Es un acuífero de enormes dimensiones. Su límite norte es la ciudad de Vera en Santa Fe y se extiende por gran parte de la provincia de Buenos Aires, hasta la Bahía de Samborombón. Presenta una notable variación respecto a la salinidad de las aguas, que

aumenta de norte a sur y de este a oeste. También aumenta notoriamente la concentración salina en profundidad, hasta cinco veces los valores de niveles más superficiales, además de los cloruros y sulfatos. En general son aguas aptas para el consumo humano, aunque en algunas perforaciones se han detectado flúor y arsénico a niveles perjudiciales para la salud. El consumo de agua con arsénico de forma crónica, puede producir a largo plazo, efectos cancerígenos principalmente en la piel. Este síndrome se conoce como Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico (HACRE), y causa tanto alteraciones cardíacas, vasculares y neurológicas como lesiones hepáticas y renales, con afectación del aparato respiratorio, derivando en cáncer (Corey *et al.*, 2005). Las ciudades más importantes que utilizan este acuífero son: San Lorenzo (157.157 habitantes), Santo Tomé (66.133 habitantes) Villa Constitución (47.903 habitantes), Esperanza (42.082 habitantes), Pérez (27.439 habitantes), San Justo (22.521 habitantes), Funes (23.520 hab.) y Gálvez (19.309 habitantes). También se encuentran en esta zona otras localidades muy importantes pero que poseen servicios centralizados que extraen el agua del Río Paraná y del Coronda. Directamente del Río Paraná: Rosario (948.312 habitantes), Santa Fe (391.231 habitantes), y Fray Luis Beltrán (15.389 habitantes). A partir de la red de distribución de Rosario: Capitán Bermúdez (29.425 habitantes), Baigorria (37.333 habitantes), y Villa Gobernador Gálvez (80.769 habitantes). A partir del Río Coronda, Coronda (18.115 habitantes). Así mismo en esta zona se encuentran 10 de las 15 localidades abastecidas por ASSA.

Área 6 Acuífero semiconfinado del cuartario: se ubica en el sur santafesino, también es llamado Pampeano. Sus aguas son utilizadas para uso humano, ganadero e industrial. Presenta limitaciones en caudales de explotación con el fin de evitar la salinización. Los acuíferos presentan buenos caudales y calidad, desmejorando hacia el oeste. Abastece localidades importantes como Venado Tuerto (76.432 habitantes), Casilda (35.058 habitantes), Cañada de Gómez (29.824 habitantes), Firmat (19.917 habitantes) y Carcarañá (16.432 habitantes). De estas localidades, Casilda, Cañada de Gómez y Firmat son abastecidas por ASSA. En localidades como Venado Tuerto, Alcorta (7.603 habitantes) y Melincué (2.237

habitantes) los acuíferos son de mediana a mala calidad y las aguas extraídas deben ser tratadas para su utilización. En el valle del Río Carcarañá se han detectado acuíferos surgentes que captan formaciones muy salinizadas. Todos los elementos considerados (salinidad, cloruros, sulfatos y durezas) muestran una tendencia a aumentar en profundidad. También aparecen en algunos puntos nitratos, hierro, flúor y arsénico, que aumentan el grado de ineptitud de las aguas.

Área 7 Cuña Boscosa: Esta zona mantiene una cobertura natural de bosques originarios, tiene como límite norte el paralelo 28, al oeste los bajos submeridionales, el río Salado al sur y al oeste conecta con la Transición al Puelchense y el Puelchense. Presenta sectores de regular a buena calidad al este y al sur. La ciudad más importante que se encuentra localizada en esta zona es Vera (20.509 habitantes). Hacia el norte y el oeste va desmejorando, con aguas de baja calidad, no aptas para el consumo humano. Son utilizables las aguas menos profundas ya que en profundidad sus características químicas son desfavorables para el consumo humano.

Área 8 Médanos fijos: se encuentran en el extremo sur de la provincia y se extienden hacia la provincia de La Pampa y noroeste de la provincia de Buenos Aires. Presenta acuíferos de rendimiento regular. La localidad más importante de la zona es Rufino (18.980 habitantes) y la empresa que provee del servicio en esta localidad es ASSA. La calidad del agua es buena, sobre todo cuando se reciben aportes pluviales. En los médanos las aguas son buenas, mientras que en los valles formados entre cordones se incrementa el grado de mineralización (cloruros, sulfatos, elevada dureza, nitratos, hierro). En niveles más profundos aparecen altas concentraciones de flúor y arsénico.

Área 9 Occidental: limita al norte con los Bajos Submeridionales, al este con el Puelchense y con el semiconfinado del Cuartario al sur. Al oeste, una capa elevada de origen tectónico la separa de las provincias de Santiago del Estero y Córdoba. Posee aguas, en general, de mala calidad. Esta situación, mejora de norte a sur, por aumento de la capacidad del suelo para infiltrar las aguas de lluvia. La napa freática se apoya en capas fuertemente mineralizadas, las que al ascender en épocas de

inundaciones, salinizan las aguas superiores. El aumento de la salinización es muy brusco en profundidad. Esto hace que se exploten sólo las capas menos profundas. También se encuentran rastros de arsénico y flúor. Se han realizado experiencias de recarga artificial, mediante el uso de represas permeables que colectan el agua de lluvia, para permitir la infiltración del agua almacenada y mejorar la calidad y el caudal del agua para explotación. Debajo de estas primeras capas se encuentra el Puelchense, pero en el sector oeste de la provincia este se encuentra altamente salinizado e inutilizable. En esta zona las localidades más importantes que podemos identificar son Rafaela¹⁹ (92.945 habitantes), San Jorge (18.056 habitantes), Tostado (15.533 habitantes) y Las Rosas (13.689 habitantes). La Cooperativa que provee del servicio de agua en la localidad de Tostado extrae agua a través de un acueducto desde el Río Salado y realiza tratamientos de turbiedad, color y ósmosis inversa.

Área 10 Río Salado: se encuentra en el tramo inferior del río Salado, de escurrimiento lento, los acuíferos son generalmente de regular a mala calidad. El nivel de la napa freática es muy elevado, aflorando en épocas de precipitaciones abundantes; los contenidos salinos son muy altos (2 g/l). Los intentos de obtener agua de buena calidad a través de perforaciones profundas han fracasado ya que poseen una elevada mineralización lo que los hace no aptos para el consumo humano. La calidad de esta agua sólo puede ser mejorada mediante la recarga artificial. La localidad más importante ubicada en esta zona es San Cristóbal (14.922 habitantes).

Área 11 Bajos Submeridionales: es una región extensa de tierras bajas y anegadizas que abarca parte del norte de Santa Fe y el sur de Chaco. Es un área sujeta a condiciones de inundación y sequías cíclicas y recurrentes; no obstante, estas condiciones están siendo afectadas por las obras de canalización, que ya no retienen el agua de lluvia y por consiguiente se han alterado las condiciones de humedad de la tierra. Se presentan aguas con valores de salinidad, cloruros y sulfatos muy superiores a los establecidos como límite por los organismos oficiales que regulan el suministro de agua potable. Se utilizan técnicas de

¹⁹ La ciudad de Rafaela obtiene el agua a través de un acueducto construido en 1980, de 40 km de largo, que extrae agua del Puelchense en la ciudad de Esperanza.

almacenamiento de agua de lluvia en represas. En esta zona se encuentran alojadas localidades que no superan los 2.000 habitantes, como por ejemplo: Intiyaco (1.690 habitantes), Gato Colorado (1.412 habitantes) y Los Amores (1.329 habitantes).

Otra problemática que afecta la calidad del agua subterránea en las zonas de mayor densidad demográfica, es la presencia de nitratos, relacionada con la cercanía de los pozos negros a los lugares de extracción de agua subterránea.

Por lo señalado, consideramos que la zona ubicada en el noroeste provincial, que abarca los Departamentos de 9 de Julio y Vera, es la más afectada por los problemas de acceso a agua para consumo humano, puesto que además de no contar con agua subterránea de calidad aceptable sufre períodos prolongados de sequía en los cuales se produce un descenso de los acuíferos y disminuye la cantidad de agua subterránea disponible. Las localidades ubicadas en esta zona debieron ser asistidas por el gobierno provincial, mediante la provisión de agua por camiones cisterna y en bidones, durante agudos períodos de sequía que tuvieron lugar durante 2009-2010 y 2013-2014 (*El Litoral*, 28/04/2009; 20/11/2010; 12/09/2013; 25/01/2014). Estos períodos de sequía también afectaron la producción ganadera, principal actividad productiva de la zona, produciendo la muerte de cientos de miles de cabezas de ganado.

El consumo de agua con presencia de flúor, nitrato y arsénico por encima de los niveles establecidos por la normativa vigente tiene serios efectos para la salud, que detallamos con mayor profundidad en el apartado donde abordamos los cambios normativos referidos a calidad de agua realizados en el año 2007.

Para concluir, se puede destacar que el problema de la calidad del agua en los diversos territorios provinciales enfrenta un fuerte condicionamiento de *carácter y orden natural* para el cual se llevan a cabo diversos tipos de tratamiento del agua para tornarla apta para el consumo humano. Ahora bien, dichos tratamientos involucran, desde la perspectiva asumida, procesos y regulaciones de orden sociopolítica que viabilizan u obstaculizan diversas formas de resolución de dicha problemática. En este

sentido, el denominado problema del acceso a los SAS puede ubicarse en la encrucijada de procesos naturales y procesos sociales.

III.2. Condicionamientos de orden social y político

Como mencionamos anteriormente, el sistema actual de gestión de los SAS en Santa Fe es regulado por la Ley provincial N° 11.220/94. Esta ley establece que el Estado provincial debe asumir la responsabilidad de la prestación de los SAS en solo quince localidades de la provincia (las más densamente pobladas), mientras que las restantes están a cargo de sus gobiernos locales, que administran por sí o por terceros la prestación del servicio. Las localidades abastecidas por ASSA cuentan con subsidios provenientes del Estado provincial. El grupo denominado “otros prestadores”, compuesto por comunas, municipios y cooperativas, no cuentan con ningún tipo de subsidio legal del Estado provincial y solamente cuentan con el ingreso que perciben por tarifa. Algunas cooperativas resuelven el problema de las personas que no pueden pagar el servicio por cuestiones socio-económicas, a través del establecimiento de subsidios cruzados. A su vez, los problemas que sufren las localidades atendidas por este grupo varían de acuerdo al área geográfica en la que se encuentran ubicadas y la calidad de las fuentes de agua que utilicen para suministrar el servicio.

Finalmente, para poder comprender mejor el panorama que estamos describiendo, es importante destacar que nos encontramos con dos situaciones, dos realidades claramente identificables. Por un lado tenemos la Ciudad de Rosario y Santa Fe, abastecidas por ASSA, que extrae agua del Río Paraná y que presenta problemas, principalmente de carácter infraestructural y financieros –costo-rentabilidad– (Entrevista al Presidente de ASSA, 29/09/2015), entre los cuales podemos mencionar: antigüedad de las instalaciones, pérdidas en las redes de distribución de agua potable, costos para poder reemplazar las instalaciones, disminución de presión en las redes, déficit de cobertura en los barrios periféricos y reclamos por los aumentos de tarifas, entre las situaciones más frecuentes. Por otro lado, como mencionamos anteriormente, nos encontramos con localidades que integran el grupo de poblaciones no asistidas por el Estado provincial, ubicadas en el norte santafesino, pertenecientes a los Departamentos 9 de

Julio y Vera, que sufrieron un período de sequía durante los años 2008-2012. Se produjo durante este período un descenso del acuífero que abandonó los estratos más permeables, por lo cual se hizo cada vez más difícil extraer agua sin correr el riesgo de la salinización de las fuentes subterráneas. Las consecuencias implicaron que durante este período, los habitantes de estas localidades no pudieron siquiera disponer de agua, de poca o ninguna calidad. La solución implementada por el gobierno provincial en el período 2008-2012, bajo el mandato de Hermes Binner (2007-2011) fue la provisión de agua potable a las poblaciones afectadas mediante el transporte en camiones cisternas a partir de la planta potabilizadora de Reconquista (*El Litoral*, 28/04/2009). Fue necesario transportar agua, en camiones cisterna, a 23 localidades y 70 parajes y escuelas rurales. Desde el establecimiento de potabilización de reconquista, se acarrearón semanalmente en el período crítico, los meses que abarcan de octubre de 2009 a abril de 2010, más de 100 camiones-cisterna de unos 30 m³ (metros cúbicos), y poco más de 10 mil bidones de 5 litros de agua cada uno, para abastecer a cada poblador, con una dotación de 5 a 10 litros diarios de agua (Orsolini, 2013; Decreto Provincial N° 655/09).

Para concluir con este apartado, se puede destacar que el problema de la calidad del agua en los diversos territorios provinciales enfrenta un fuerte condicionamiento de *carácter y orden natural*, que se caracteriza por la mayor disponibilidad en la franja este de la provincia de fuentes de agua superficial y subterránea en cantidad y calidad aceptables para el consumo humano, mientras que al interior provincial existe una menor disponibilidad en cantidad y calidad de las fuentes hídricas superficiales, acentuándose en el extremo noroeste, y los recursos subterráneos presentan distintos componentes que, para poder ser potabilizados, requieren tratamientos tecnológicos de mayor complejidad y con costos económicos elevados. Estas *desigualdades de orden natural* se superponen y se relacionan con lo que denominamos condicionamientos del *orden social y político* configurado a lo largo de un proceso histórico, que encuentra en la Ley provincial 11.220/94 un momento de cristalización, creada durante el proceso de privatización, configurando una lógica de gestión y gobierno del

recurso hídrico. Así, pensamos que a lo largo de la historia de la gestión del agua en Santa Fe se fue configurando una *lógica discriminatoria de gestión del agua*, que lejos de subsanar y remediar los condicionamientos de tipo naturales, los ha enfatizado. El Secretario de Aguas (2008-2012), entrevistado junto al Presidente de ASSA (2013-actual) y al Director del ENRESS (2009-2013)²⁰ para este trabajo, así lo considera:

“Queda en claro, que la Ley 11.220 -redactada en oportunidad de la privatización de la DIPOS- fija el Modelo de Saneamiento discriminando el tratamiento que otorga a 15 poblaciones santafesinas, de las 347 restantes (poco más del 40% de la población total)” (Orsolini, 2013: 5).

En el próximo apartado analizaremos cómo, a partir del año 2007, tuvieron lugar hechos y procesos que intentaron configurar un sistema de gestión de los SAS más democrático, que partía del principio de concebir el acceso al agua como un *derecho humano*.

III.3. El período 2007-2015. Inicio de un tramo de redefinición en la gestión de los SAS

Como mencionamos al comienzo del trabajo, la elección del inicio del período que estamos estudiando estuvo vinculado a que tuvieron lugar una serie de hechos y procesos que nos permitirían identificar y afirmar el inicio de un tramo de redefinición, de transición a otra lógica²¹, respecto a la administración y gobierno del recurso hídrico, puesto que se iniciaron un conjunto de acciones que buscaron impulsar y desencadenar intentos de resolución del acceso a agua de calidad para consumo humano, que por lo pronto no han alcanzado sus objetivos.

Como ya anticipamos, en 2007 el ENRESS dictó la Resolución N° 740/07 en la cual identifica que 237 de 319 prestadores (74% de los prestadores) que proveen el servicio de agua fuera del área a cargo del

²⁰ Entrevista al Secretario de Aguas (28/09/2015); Entrevista al Presidente de ASSA (29/09/2015); Entrevista al Director del ENRESS (06/10/2015).

²¹ Esta transición la entendemos como un intento por cambiar la lógica de gestión discriminatoria que existía previamente, donde el Estado provincial se responsabilizaba por la prestación de los SAS en sólo 15 localidades. Las 347 localidades restantes están a cargo de sus gobiernos locales y no cuentan con ningún tipo de subsidio por parte del Estado provincial. Además, el acceso al agua no era considerado como un derecho humano.

Estado provincial, presentaban desvíos en la calidad físico-química del agua, estableciendo plazos de adecuación para los servidores que incumplían la normativa vigente. Estos prestadores abastecían del servicio a 782.057 habitantes (aproximadamente el 24% de la población provincial). Mediante esta resolución el ENRESS buscó ordenar una situación de irregularidad que afectaba a la población a partir de la reglamentación de un marco de acción para los prestadores que no se adecuaban a la normativa. De esta manera, el Ente los clasificó en 4 grupos, en función de la gravedad de los desvíos en la calidad físico-química del agua que suministraban.

El Grupo I, de “Calidad Buena”, que incluía a 64 prestadores y el Grupo II, de “Calidad Aceptable”, con 54 prestadores, presentaban desvíos en el parámetro de Sodio. El límite obligatorio de Sodio según lo dispuesto por el marco normativo provincial es de 200 mg/l y el rango de concentración que define a estos dos grupos va de 100 a 300 mg/l. En relación a los efectos sobre la salud, la “Guía para calidad de agua potable” elaborada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2006) indica que no está demostrada una asociación entre el contenido de Sodio de las aguas y la ocurrencia de hipertensión que puede desarrollar enfermedades cardiovasculares. Por consiguiente, no propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud pero sí propone valores relativos a la aceptabilidad del agua para consumo. Establece que si las concentraciones rebasan los 200 mg/l, el agua podría tener un gusto inaceptable. Así, 118 prestadores sobre 319 (37%) se encontraban en una situación aceptable porque los parámetros de concentración de Sodio que presentaban no tendrían efectos graves sobre la salud de la población. Se les otorgó un lapso de 5 y 6 años respectivamente para adecuarse a la normativa y mejorar el sabor del agua, cuestión que significaba llevar a cabo tratamientos más complejos de potabilización como, por ejemplo, la instalación de plantas de ósmosis inversa.

Por otro lado, los grupos III de “Calidad regular”, que incluía a 70 prestadores y IV de “Calidad inaceptable”, con 48 prestadores, presentaban desvíos en los parámetros de Sodio, Residuos Secos, Cloruros, Sulfatos, Hierro y Manganeso, como se puede observar en el cuadro N° 4.

Cuadro N° 4. Parámetros de calidad de agua grupos III y IV

Parámetros	Límite obligatorio provincial mg/l	Valor de referencia OMS mg/l	Rango de concentraciones Grupo III mg/l	Rango de concentraciones Grupo IV mg/l
Sodio	200	200	301 a 400	>400
Residuos Secos a 1	1500	1000	1300 a 1500	>1500
Cloruros	400	250	250 a 350	>350
Sulfatos	400	500	200 a 400	>400
Hierro	0,2	0,3	0,4	>0,4
Manganeso	0,1	0,4	0,25	>0,25

Fuente: Elaboración propia en base a Resolución del ENRESS N°740/07, Ley Provincial N° 11.220/94 y OMS (2006).

Con relación a cada uno de los parámetros consideramos importante dejar en claro cuál es el límite obligatorio establecido por la normativa provincial y cuáles son los valores de referencia determinados por la OMS (2006) en base a los efectos sobre la salud y la aceptabilidad del agua.

Residuos Secos a 180°C: El Límite Obligatorio provincial es de 1.500 mg/l. La OMS establece un valor guía de 1000 mg/l no basado en criterio sanitario. Cuando la concentración de sales supera los 1200 mg/l el sabor del agua se deteriora, afectando además la preparación de alimentos e infusiones.

Cloruro: El Límite Obligatorio provincial es de 400 mg/l. La OMS no se propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud para el cloruro en el agua de consumo pero si en cuanto a la aceptabilidad. Las concentraciones de cloruro que excedan de unos 250 mg/l pueden interferir en el sabor del agua.

Sulfatos: El Límite Obligatorio provincial es de 400 mg/l. La OMS no propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud para el Sulfato. No obstante, debido a los efectos gastrointestinales de la ingestión de agua de consumo con concentraciones altas de Sulfato, recomienda notificar a las autoridades de salud sobre las fuentes de agua de consumo en las que las concentraciones de este componente rebasen los 500 mg/l. La presencia de sulfato en el agua de consumo también puede

producir un sabor desagradable y contribuir a la corrosión de los sistemas de distribución.

Hierro: El límite obligatorio provincial es de 0,2 mg/l. La OMS no propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud pero indica que concentraciones mayores a los 0,3 mg/l pueden manchar la ropa y sanitarios.

Manganeso: El Límite Obligatorio provincial es de 0,1 mg/l. La presencia de este componente en concentraciones mayores que 0,1 mg/l en sistemas de abastecimiento de agua produce un sabor no deseable en bebidas y mancha la ropa lavada y los aparatos sanitarios. La OMS propone un valor de referencia de 0,4 mg/l. En relación a los efectos sobre la salud, existen estudios que indican que la exposición prolongada a concentraciones muy altas en el agua de consumo puede producir efectos neurológicos. Sin embargo, la OMS argumenta que en estos estudios hay factores de confusión significativos que pueden invalidar sus resultados.

De esta manera, 118 prestadores sobre 334 (37%), una misma cantidad que en los casos I y II, se encontraban en una situación de mayor gravedad en relación a los grupos anteriores y es por esto que se les otorgó un plazo menor para resolver los problemas, 3 años para el grupo III y 2 años para el grupo IV. Esta cuestión significaba llevar a cabo tratamientos más complejos de potabilización como por ejemplo la instalación de plantas de remoción biológica y de oxidación para remoción de Hierro y Manganeso y plantas de ósmosis inversa para la reducción de Sodio y Residuos Secos.

Asimismo, el ENRESS resaltó la vigencia de las resoluciones anteriores N° 385/02, 895/05 y 171/06 que fijaban plazos de adecuación para los prestadores que no cumplían con los parámetros de Arsénico, Flúor y Nitratos. La resolución N° 385/02 establecía que los prestadores que no cumplían con los parámetros de Arsénico, Fluoruros y Nitratos establecidos por la normativa vigente debían adecuarse en un plazo máximo de 2 años. Además, dentro de un plazo menor de 60 días debían suministrar, como mínimo, 2 litros de agua por habitante y por día, que cumplieran con los parámetros normativos. La resoluciones N° 895/05 y 171/06 establecen plazos de adecuación de dos años para los prestadores que no habían sido incluidos en la resolución del año 2002. En estas

resoluciones el ENRESS no especifica cuántos ni quiénes eran los prestadores. Según un estudio realizado por el ENRESS, en el año 2001 de un total de 247 servicios centralizados de agua, 65 servicios (un 26% del total de prestadores) proveía agua con concentraciones de arsénico superiores a los 0,051 mg/l (Corey *et al.*, 2005). Para poder reducir la concentración de estos componentes debían construirse plantas de ósmosis inversa y de coagulación-adsorción para el tratamiento de Fluoruro y Arsénico y plantas de intercambio iónico para la reducción del Nitrato.

Los parámetros abordados por estas resoluciones tienen serios efectos sobre la salud pública. A continuación damos cuenta de cuáles son los límites establecidos por la normativa provincial, los efectos sobre la salud y los valores de referencia establecidos por la OMS (2006).

Arsénico: El Límite Obligatorio provincial es de 0,05 mg/l. La OMS estableció un valor de referencia provisional de 0,01 mg/l, al igual que el Código Alimentario Argentino a partir de 2007. El consumo de agua con arsénico de forma crónica, puede producir a largo plazo, efectos cancerígenos principalmente en la piel. Este síndrome se conoce como Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico (HACRE), y causa tanto alteraciones cardíacas, vasculares y neurológicas como lesiones hepáticas y renales, con afectación del aparato respiratorio, derivando en cáncer (Corey y otros, 2005).

Fluoruro: El Límite Obligatorio provincial es de 1,5 mg/l, que coincide con el valor de referencia establecido por la OMS. La mayoría del fluoruro en aguas de consumo es de origen natural. El fluoruro afecta principalmente a los tejidos óseos (huesos y dientes). Las concentraciones mayores que este valor conllevan un riesgo creciente de provocar fluorosis dental y de fluorosis ósea.

Nitratos: El Límite Obligatorio provincial es de 45 mg/l. La concentración de nitrato en aguas subterráneas y superficiales suele ser baja, pero puede producirse un aumento por la aplicación excesiva de fertilizantes o por la filtración de aguas residuales u otros residuos orgánicos a las aguas superficiales y subterráneas. El principal riesgo para la salud por la ingestión de agua que contenga más de 50-100 mg/l de nitratos es que puede producir metahemoglobinemia, lo cual puede

producir hipoxia, que significa una disminución en la cantidad de oxígeno suministrado por la sangre. La población de mayor riesgo son los niños menores de un año. El valor de referencia para el nitrato establecido por la OMS es de 50 mg/l.

Otro de los hechos importantes que mencionamos fue el cambio de gobierno que se produjo en diciembre de 2007, cuando después de más de dos décadas de gobiernos justicialistas asumió la gobernación de la provincia el candidato del Partido Socialista (PS). Con respecto a este cambio en el orden institucional, es importante destacar que el programa de gobierno de la coalición Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), de la cual formaba parte el PS, establecía los principios que debían integrar la política hídrica de la provincia de Santa Fe, entre los cuales consideramos de interés mencionar los siguientes: incorporar el agua (para subsistencia y desarrollo) como un *derecho humano* en la constitución provincial; estimular y apoyar, desde el Estado provincial, al sector cooperativo vinculado a la prestación de los SAS y; readecuar el marco legal de prestación de los mismos. Esta constituyó una verdadera innovación como propuesta de transformación en el plano político y normativo que no logró constituirse en realidad en la medida que la constitución provincial finalmente no fue reformada durante el período que estamos estudiando (2007-2015).

Por otro lado, en el inicio de esta administración se produjo un reordenamiento institucional, ya que se unificó en una sola estructura la totalidad de las incumbencias en materia de gestión de recursos hídricos superficiales y subterráneos y SAS, quedando bajo la órbita del nuevo Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA)²² (Ley Provincial N° 12817/07). Asimismo se creó, dentro del MASPyMA, la Secretaría de Aguas. La autoridad máxima de esta Secretaría cumplió un rol decisivo en el diseño de una nueva política hídrica para Santa Fe. Al poco tiempo de asumir, el Secretario de Aguas anunció que:

²² En la actualidad, bajo el nuevo gobierno de Lifschitz (2015-2019) el Ministerio de Agua, Servicios Públicos y Medio Ambiente se dividió en dos ministerios: por una lado, el Ministerio de Infraestructura y Transporte y por el otro, el Ministerio de Medio Ambiente.

“(…) la provincia registró hasta hace poco tiempo, una histórica ausencia de política hídrica. Durante casi 30 años, no se definió el rumbo del saneamiento. Esto introdujo una falla estructural al sistema, donde el 40% de la población, que habita en las localidades no asistidas por el Estado provincial, se encuentra en su mayoría en una preocupante situación respecto de la provisión de agua (...) Así se convalidó un modelo discriminatorio, al no brindar al total de la población provincial, el mismo tratamiento” (*El Litoral*, 19/01/2009).

La política hídrica en relación a la provisión de agua potable impulsada por el nuevo gobierno fue definida en el Plan Estratégico Provincial (PEP) elaborado en 2008 bajo el gobierno de Binner (2007-2011) y actualizado en 2012 bajo el gobierno de su sucesor, Bonfatti (2011-2015). En este Plan, se establece como uno de los mayores desafíos de la provincia el de garantizar, a todos sus habitantes, el *derecho humano a consumir agua de calidad*. Sin embargo en los hechos, si bien se ha avanzado en algunos aspectos que describiremos más adelante, un porcentaje significativo de la población santafesina sigue aún sin poder acceder a agua para consumo humano de calidad y cantidad suficiente y aceptable.

Como mencionamos, para poder lograr este objetivo se proyectó un programa de acción configurado a partir de tres ejes:

(1) El Sistema Provincial de Acueductos, considerado, desde la óptica asumida por la gestión, como la “solución definitiva”, consistente en el desarrollo de una red que permitiría distribuir agua potable desde el Río Paraná y sus afluentes principales (San Javier y Coronda), y el Río Dulce (Santiago del Estero) a todas las poblaciones del territorio santafesino a través de 12 sistemas de acueductos, con una extensión de 5.000 km y con un plazo estimado de ejecución de 30 años;²³

(2) La modificación del marco regulatorio de los SAS vigente, para garantizar el derecho humano al agua por ley y configurar un nuevo sistema

²³ El programa de acueductos fue impulsado inicialmente por el Gobierno de Jorge Obeid (2003-2007) pero las primeras obras comenzaron a implementarse en el gobierno de Binner (2007-2011) y continuaron bajo el gobierno de Bonfatti (2011-2015) y Lifschitz (2015-2019).

de gestión del agua a partir del cual el Estado provincial asumiría la responsabilidad de captar agua cruda, tratarla y transportarla hasta cada localidad, mientras los Municipios, Comunas o Cooperativas asumirían la responsabilidad de su potabilización final y su distribución al interior de sus territorios;

(3) La realización de obras de mejoramiento de la calidad del agua suministrada en las localidades de mayor riesgo (atendidas por los 118 prestadores identificados por el ENRESS, pertenecientes a los grupos III y IV) y;

(4) La realización de obras de provisión de agua potable para las localidades que no cuentan con prestación centralizada del servicio (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2012: 224).

Sin embargo, las acciones implementadas para poner en marcha el programa antes mencionado, requieren de la consideración de las dimensiones sociales y políticas, debido a que la posibilidad de su concreción es compleja y demanda que se construyan bases de acuerdos que involucren a una multiplicidad de actores. A continuación, partiendo de un análisis inicial de noticias de la prensa escrita, realizaremos una primera aproximación a cuáles fueron los actores involucrados en este proceso, qué tipo de acciones realizaron y cómo interactuaron para enfrentar el problema de acceso a agua de calidad.

III.4. Una aproximación empírica a la acción estatal en el proceso social de producción y distribución de agua para consumo humano en la provincia de Santa Fe

Para poder abordar el accionar del poder ejecutivo del Estado provincial inserto en una complejidad de relaciones sociales, se adoptó una metodología de reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita.

Siguiendo el objetivo de observar si se modifica el modo de intervención del gobierno provincial en el proceso social de producción de SAS, sobre todo en aquellas localidades que han sido históricamente postpuestas, conformamos una base de datos de noticias, integrada por las dimensiones siguientes: localización espacio-temporal de la acción; sujeto que realiza la acción; forma de acción; destinatario de la acción, contra quién se realiza la acción; problema que origina la acción y orden en el que

se inscribe el problema (social, económico o político). La base de datos conformada de esta manera constituye un modo de acceder al proceso de la producción social de agua y saneamiento, inscripto en una totalidad, posibilitando la identificación de actores involucrados y las interrelaciones que se establecen entre ellos en una dimensión espacio-temporal. Esto nos permite identificar cuáles son los actores que más participan, el tipo de acciones que predominan, quiénes confrontan, los problemas que originan esas confrontaciones y la estrategia selectiva desarrollada por el poder ejecutivo para enfrentar el problema de acceso a agua de calidad para consumo humano. En este apartado, de las 150 noticias correspondientes a los años 2010 y 2011, seleccionamos sólo aquellas que estaban referidas a la problemática de calidad de agua, obteniendo un total de 66 noticias.

Una lectura inicial de las noticias nos permitió relevar los siguientes hechos de un complejo proceso social en marcha que forman parte de una crónica más amplia sobre el fenómeno del agua:

(a) A fines de diciembre de 2009, fueron designados los miembros para conformar el directorio del ENRESS, el cual estuvo acéfalo por más de dos años. Se eligió para ocupar el lugar de dirección del organismo a un militante social, que participó en las luchas por la reestatización de los SAS en Santa Fe y que no formaba parte de la fuerza política gobernante;

(b) En marzo de 2010, el ENRESS realizó por primera vez, luego de 12 años de estar en funcionamiento, una Audiencia Pública para discutir los temas referidos a la gestión de los SAS en Santa Fe y los pedidos de aumento tarifarios realizados por ASSA;

(c) En mayo de 2010, venció el plazo de adecuación fijado por la Resolución N° 740/07 del ENRESS para los prestadores de SAS que integraban los grupos III de "Calidad regular" y IV de "Calidad inaceptable". Por este motivo, el Ente convocó a una jornada de evaluación a los prestadores que aún no habían logrado adecuarse a los parámetros fijados por la normativa;

(d) En agosto de 2010, se inauguró el primer acueducto construido en la provincia, para proveer de agua potable de calidad a 12 localidades del interior. Los prestadores de SAS de las poblaciones beneficiadas firmaron convenios con el gobierno provincial para recibir subsidios en el

costo de las nuevas tarifas que debían abonar. Asimismo, participó de las negociaciones previas a la firma de los convenios la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable;

(e) En noviembre de 2010, en la sede del MASPyMA en la ciudad de Santa Fe, el gobierno provincial presentó el proyecto de nuevo marco regulatorio para los servicios públicos de agua potable y saneamiento de toda la provincia. El proyecto pretendía reemplazar la Ley N° 11.220, vigente desde 1994, que abrió paso a la privatización de la entonces Dirección Provincial de Obras Sanitarias.

(f) En agosto de 2011, se hizo público un estudio realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) sobre la calidad de agua provista por ASSA en la localidad de Cañada de Gómez, que demostró que la empresa provincial no cumplía con los parámetros fijados por la normativa vigente. Esto dio lugar a acciones de protesta por parte usuarios de ASSA de dicha localidad y a declaraciones de denuncia por parte de concejales de la oposición y de la intendenta municipal. A su vez, hubo una respuesta de ASSA a estas denuncias, anunciado que estaba en marcha un proceso de licitación para la construcción de una planta de ósmosis inversa;

(g) Durante los años 2010 y 2011, continuaron llevándose a cabo acciones para enfrentar el período de sequía y escasez de agua que estaban atravesando las localidades del norte de la provincia: se entregaron 32 cisternas para el almacenamiento y transporte de agua potable, equipos de bombeo, insumos para plantas de tratamiento de agua, bombas dosificadoras, tanques domiciliarios y se suministraron 200 millones de litros de agua potable y;

(h) Durante el período 2010-2011, se construyeron plantas de tratamiento de ósmosis inversa y de turbiedad-color, se realizaron ampliaciones y mejoras de las redes de agua y cloaca, se amplió el laboratorio del ENRESS, se instalaron dispenser comunitarios de agua y se realizaron nuevas perforaciones para obtener agua subterránea de mejor calidad.

Cada una de las 66 noticias seleccionadas, correspondientes al período 2010-2011, están constituidas por una configuración de acciones.

Entonces, el problema que enfrentamos fue: ¿cuántas acciones se pueden identificar y destacar en cada noticia? Tuvimos que transformar esa serie de noticias en una n cantidad de acciones. De las 66 noticias que encontramos para los años 2010 y 2011 identificamos 164 acciones relacionadas con el problema de calidad del agua para consumo en la provincia. Cada una de estas acciones fueron analizadas a partir de las dimensiones mencionadas anteriormente. A continuación presentamos algunos resultados preliminares respondiendo a los interrogantes fundamentales que atraviesan nuestra investigación.

III. 4.1. ¿Cuáles fueron los actores que estuvieron involucrados en el proceso social de producción de agua potable en Santa Fe?

Una primera aproximación al análisis de nuestra base de datos nos permitió constatar la complejidad que posee el proceso social del agua para consumo humano en Santa Fe, debido a la diversidad de actores que están involucrados en las acciones que identificamos.

En relación a los actores comprendidos dentro del sistema político-institucional pudimos identificar que estuvieron involucrados desde el gobernador de la provincia hasta los presidentes comunales de pequeñas localidades del norte santafesino. Asimismo, nos encontramos con la participación de funcionarios públicos pertenecientes al ejecutivo provincial, tales como el Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, el presidente y miembros del directorio del ENRESS e intendentes de localidades medianas. Asimismo, nos encontramos con la participación de integrantes del partido oficialista y de la oposición que fueron electos por el voto popular para ocupar cargos legislativos: concejales municipales, senadores y diputados provinciales del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), del Partido Justicialista (PJ) y del Frente para la Victoria (FpV). También estuvieron involucradas agencias gubernamentales pertenecientes al Estado nacional, tales como el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), el Instituto Nacional del Agua (INA), la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

En cuanto a la sociedad civil, las acciones tendientes a resolver el problema de acceso a agua de calidad agrupan a actores con diversos grados de organización. Nos encontramos con la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable, el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario, asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores, colegios profesionales, vecinales, todas ellas con un mayor grado de organización. Con un nivel menor de organización estuvieron involucrados periodistas, docentes, investigadores, productores rurales y vecinos.

Por último, en relación a los prestadores de los SAS, encontramos acciones realizadas por el presidente y representantes regionales de ASSA, por Cooperativas y por pequeños prestadores municipales y comunales.

III. 4.2. ¿Cómo se intentó resolver la problemática de acceso a agua de calidad para consumo humano en Santa Fe?

Retomando nuestro objetivo de conocer cómo fueron las relaciones entre los actores políticos y sociales involucrados y el tipo de interrelaciones que se establecieron entre ellos, nos interesa destacar cuáles son las formas de acción que llevaron a cabo los actores antes mencionados para intentar resolver la problemática de acceso a agua de calidad para consumo humano en Santa Fe. Un primer acercamiento, nos permitió identificar un gran abanico de acciones que, a su vez, distinguimos entre acciones con y sin confrontación.

Con relación a las **acciones sin confrontación** encontramos 91 registros del total de 164 (55% del total). A su vez, dentro de este grupo, podemos distinguir acciones **enunciativas**, **institucionalizadas** y de **inversión en infraestructura**. A continuación daremos ejemplos de cada una de ellas.

(a) Acciones enunciativas, 33 registros (20%). Dentro de este tipo de acciones se encontraron declaraciones de actores pertenecientes al sistema político en la realización de actos de inauguración de obras públicas de agua y saneamiento; declaraciones de actores de la sociedad civil en el marco de la realización de acciones institucionales, como la firma de convenios con autoridades políticas; declaraciones explicativas por

parte de autoridades de prestadores de SAS dirigidas a hacer conocer a la población (o parte de ella) cómo se gestionan los servicios o a señalar ciertas políticas vinculados a éstos. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los siguientes:

-Declaración del Gobernador de la provincia de Santa Fe (2007-2015) en la inauguración del Acueducto Centro Oeste:

“Esta gran obra significará poner en marcha el gran desafío que es la concreción de los otros acueductos que necesita la provincia para que todos los habitantes accedan a agua segura” (...) “Es una situación realmente inadmisibile que transitando el siglo XXI todavía haya poblaciones que consuman agua con arsénico. Esto hay que corregirlo lo antes posible porque por más hospitales o centros de salud que construyamos en cada una de las localidades, el derecho al agua segura es básico y fundamental para todo ser humano” (*La Capital*, 04/07/2010).

-Declaración del Presidente de la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable (FeNCAP), en el marco de la firma de convenios para fijar el precio de la tarifa de agua de las localidades beneficiadas por la construcción del Acueducto Centro Oeste:

“Después de 20 años de bregar por agua de mejor calidad para toda la franja oeste de la provincia, desde la FeNCAP vemos con satisfacción que hoy comienzan a producirse avances, al menos para 12 localidades” (...) “Siempre hemos buscado que se pague un precio justo, que se pueda sostener en el interior y que no nos discrimine respecto del subsidio con que cuentan los usuarios de Aguas Santafesinas SA y eso es lo que hemos acordado” (*El Litoral*, 05/07/2010).

-Declaraciones del presidente de ASSA en la ciudad de Gálvez para explicar cómo funciona el proceso de potabilización del agua para consumo humano que realiza la empresa en esta localidad:

“Para asegurar la calidad del agua entregada a los usuarios se cuenta con una planta de ósmosis Inversa que trata parte del caudal entregado a red, para disminuir la concentración de sales disueltas y con una cisterna de 400.000 litros destinada al almacenamiento del agua permeada destinada a mezcla, cuyo nivel regula el funcionamiento de la planta de ósmosis como también el arranque y parada de los pozos. La

calidad del agua distribuida cumple con la normativa vigente en la provincia de Santa Fe, para lo cual, se efectúan controles periódicos de laboratorio, con determinaciones físico-químicas, microbiológicas, de metales pesados y de tóxicos orgánicos” (*El Litoral*, 24/08/2010).

(b) Acciones institucionalizadas, 30 registros (18%). Dentro de esta tipología encontramos la realización de procesos licitatorios, adjudicación de obras, audiencias públicas, jornadas de evaluación, asambleas de cooperativas, actos de inauguración, firmas de acuerdos y de convenios, elaboración de proyectos. Algunas de estas acciones las hemos detallado anteriormente, pero nos interesa además mencionar las siguientes:

- El Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, firmó un acuerdo con la provincia de Santiago del Estero para la construcción de un acueducto con toma en el río Dulce, cuya cuenca es compartida por 5 provincias.

- El Intendente de la ciudad de Casilda (35.058 habitantes), firmó un acuerdo con el Presidente de ASSA para expandir las redes de provisión de agua en las zonas urbanas que carecen del servicio y avanzar hacia el objetivo de la universalización del acceso a agua potable. La ampliación comprenderá cien cuadras distribuidas en los barrios Yapeyú y los sectores C y E del populoso Nueva Roma, lo que beneficiará a unos 1.500 vecinos.

- El Consejo de Administración de la Cooperativa de Agua y Servicios Públicos de la localidad de San Jerónimo Norte (6.466 habitantes) realizó una Asamblea General Ordinaria, para informar a sus asociados sobre el trabajo que desarrolla la cooperativa y la calidad del servicio que presta.

(c) Inversión en infraestructura, 28 registros (17%). Estas acciones fueron mencionadas anteriormente, sin embargo consideramos importante señalar en qué lugares se realizaron, teniendo en cuenta si las poblaciones beneficiadas corresponden a ciudades abastecidas por ASSA, otros prestadores o sin prestación. Tenemos que de las 28 acciones registradas el 29% de las obras en infraestructura se realizaron en localidades atendidas por ASSA, el 61% en localidades atendidas por el universo de “otros prestadores” y sólo un 10% en localidades sin red de distribución. Recordemos que las localidades provistas por ASSA y otros

prestadores, si bien tienen un mayor peso poblacional (ASSA 59% y otros prestadores 38%), el 3% de los habitantes de la provincia que en el año 2007 no contaban con prestación centralizada del servicio eran los que se encontraban en peor situación, puesto además de beber agua subterránea esta no está sujeta a ningún tipo de potabilización ni control de su calidad.

Por otro lado, en cuanto a las **acciones con enfrentamiento**, encontramos que acumulan un total de 73 registros (45% del total) y se pueden distinguir, cuatro grupos: **enunciativas**, **institucionalizadas**, **directas** y de **inversión en infraestructura**. Los registros empíricos que seleccionamos para dar cuenta de estos tres tipos de acciones de confrontación son los siguientes:

(a) **Acción enunciativa**, 50 casos (30%). Con respecto a este tipo de acciones nos encontramos con declaraciones críticas y quejas sobre el funcionamiento de las instituciones públicas; expresiones valorativas sobre cómo deben gestionarse los SAS (el acceso al agua debe ser considerado un derecho humano o una mercancía); reclamos a ASSA, al gobierno provincial y al ENRESS en el marco de instancias informales o institucionalizadas de participación; quejas, peticiones, advertencias y reclamos en el contexto de entrevistas realizadas por periodistas; publicación de notas de opinión en la prensa escrita. Para ejemplificar, citamos las declaraciones siguientes:

-Declaración del Presidente del ENRESS a un periodista del Diario *El Litoral*, pocos días después de haber asumido el cargo de presidente del directorio del ente de control:

“El Enress debe dejar atrás esa condición autista que tuvo en el pasado y transformarse en una institución que motorice la participación de la ciudadanía a los fines de generar instancias entre la empresa y los usuarios para resolver los problemas” (*El Litoral*, 19/01/2010).

-Declaración de una vecina de la localidad de Carcarañá, en el marco de una movilización realizada por vecinos para reclamar a las autoridades que realicen una investigación sobre las causas de numerosas muertes de personas jóvenes por cáncer y otras enfermedades:

“Estas dos muertes, sumadas a otras varias ocurridas a lo largo del año, son las que nos agotaron la paciencia, y por eso los vecinos nos

autoconvocamos para pedirle a las autoridades provinciales y nacionales que investiguen las causas, porque estamos muy preocupados (...) Datos concretos no tenemos de las causas de las muertes, no las sabemos, pero tenemos firmes sospechas de que se trata del uso de agroquímicos por estar la localidad en plena zona rural donde se fumigan seguido los cultivos (...) También creemos que otra de las razones es el consumo de agua de red con arsénico” (*La Capital*, 22/11/2010).

-Declaración del presidente de la bancada de diputados del Frente Progresista Cívico y Social (frente oficialista del cual forma parte el PS), con relación al tema del pedido de aumento de tarifa realizada por ASSA:

“Si hace falta que el santafesino tenga agua de calidad, hacen falta inversiones y las inversiones son costos públicos que hay que pagar. Hay que evaluar bandas y modalidades, y este es un punto de arranque. La empresa dice que lo deseable es que la tarifa tenga ese aumento. Eso va al ENRESS que hace una evaluación en base a lo que propone la empresa. Se hacen las audiencias públicas y a partir de allí se estaría aplicando. Lo que es indudable es que a (\$) 0.63 el metro cúbico de agua no cubre ni la mitad del valor de producción de agua. Y esta es una empresa pública, no es una empresa que de ganancias” (*La Capital*, 16/11/2011).

-Nota de opinión escrita por el director y profesor de la Cátedra Libre del Agua de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, en la cual se manifiesta sobre el pedido de aumento de tarifa de ASSA:

“Para que el agua no sea del mercado no se debe facturar ni aumentar. El servicio público de los servicios sanitarios debe estar en manos integralmente del Estado y costado en su totalidad directamente por la estructura presupuestaria del mismo. No hay mercado que invada al agua, si no hay tarifas ni facturas. En la actualidad los ciudadanos no tienen que abonar una factura por la salud y por la educación pública. Sus costos están subsumidos en el presupuesto provincial. Lo mismo tendría que suceder con servicios sanitarios. Agua pública en manos públicas” (*La Capital*, 01/12/2011).

(b) Acción institucionalizada, 18 casos (11%). Dentro de este tipo de acciones nos encontramos con la elaboración, presentación y aprobación de proyectos legislativos y ejecutivos; participación en los procesos de toma de decisiones a través de mecanismos formales e informales; dictado de resoluciones del ENRESS; pedidos de aumento de tarifas por parte de los prestadores de SAS; firma de petitorios. Nos interesa destacar las acciones siguientes:

-En marzo de 2010, ediles del FpV de Cañada de Gómez presentaron un proyecto en el Concejo Municipal para pedir a ASSA que construya una planta de ósmosis inversa para disminuir los niveles de arsénico del agua que provee la empresa en dicha localidad. Anteriormente, los ediles habían encargado a un privado la realización de análisis de calidad que dieron como resultado que el agua que proveía ASSA en Cañada de Gómez no cumplía con el límite de Arsénico establecido por la OMS (0,01 mg/l).

-En marzo de 2011 un concejal de Venado Tuerto, acompañado por grupos ambientalistas, presentó un proyecto de ordenanza para declarar la laguna El Hinojo como reserva natural.

(c) Acción directa, 5 casos (3%). Dentro de este tipo de acciones nos encontramos con concentraciones, movilizaciones, realizaciones de asambleas en el espacio público, utilización de las redes sociales.

-En noviembre del año 2010, vecinos de Carcarañá realizaron una movilización para reclamar a las autoridades locales que efectuaran una investigación que permitiera conocer las causas de muertes de personas jóvenes por cáncer en la localidad. Este hecho nos resulta de interés por involucrar varias acciones: movilización, reclamo, presentación, declaración enunciativa, constituyendo una configuración de acciones pero sin llegar al inicio de una acción institucionalizada.

-En agosto de 2011, vecinos de Cañada de Gómez se concentraron en las afueras de la oficina de ASSA para reclamar a la empresa que realice las obras necesarias para mejorar la calidad del agua que provee a los habitantes de la localidad. Días después, los vecinos realizaron una asamblea en un auditorio municipal para discutir las acciones a seguir a fin de reclamar a la empresa y al gobierno provincial que inicie la construcción

del acueducto que llevaría agua desde el río Paraná hasta Cañada de Gómez y las localidades vecinas.

Para resumir lo dicho hasta aquí, presentamos el cuadro N° 5, dónde se advierte que predominan las acciones sin confrontación, con un 55% del total de acciones registradas. Además, la mitad de las acciones que se registran en la prensa sobre el proceso social de producción y distribución de agua para consumo humano, tienen un carácter enunciativo, es decir, intervenciones verbales, discursivas. Las otras que le siguen en peso son las de carácter institucional y de inversión en infraestructura; en realidad ambas pertenecen al ámbito institucional, es decir que entre las dos concentran el 46%.²⁴ Finalmente, aquellas con menor peso, son las que involucran acciones directas de confrontación desencadenadas por distintos temas (3%).

Cuadro N° 5. Total de acciones registradas

		Tipo de acción	Frecuencia	% sobre el total de acciones
Sin Confrontación (91) 55%	Enunciativas		33	20
	Inversión en Infraestructura		28	17
	Institucionales		30	18
Con Confrontación (73) 45%	Enunciativas		50	31
	Institucionales		18	11
	Directas		5	3
		Total	164	100

Fuente: elaboración propia

III. 4.3. ¿Qué grado de participación tuvieron cada uno de los actores en el conjunto de las acciones registradas?

Para poder dar cuenta de esta pregunta debimos realizar un agrupamiento de los actores que estuvieron involucrados en el proceso social del agua para consumo. Decidimos clasificar esos actores en dos grandes campos, Orden Gubernamental Institucional (OGI) y Sociedad Civil (SC). Dentro de la SC, aquellos actores que participan insertos en el marco de una organización fueron caracterizados como Identidades Político-Sociales (IPS). Los actores de la sociedad civil que intervienen fuera del

²⁴ De aquí en adelante las acciones de inversión en infraestructura se integrarán al grupo de acciones institucionalizadas.

marco de una organización, o que se organizan frente a una situación específica y luego se disgregan, los denominamos actores individuales (AI). La distribución nos quedó conformada de la manera siguiente: OGI 74% y SC 26% (ver cuadro N° 6).

Dentro del orden gubernamental los actores que mayor protagonismo tuvieron fueron los que pertenecieron al poder ejecutivo provincial (gobernador, ministro de aguas, secretario de aguas, presidente de ASSA, presidente y miembros del directorio de ENRESS). Este grupo realizó el 62% del total de acciones del OGI en su conjunto. Le siguen, en orden de importancia, los actores gubernamentales de nivel local, con un 25%, integrado por presidentes comunales, intendentes municipales, funcionarios políticos del poder ejecutivo y concejales. Con un menor grado de participación, encontramos actores del nivel nacional (11%), integrado por el ENOHSA, el INTA, el INTI, la SAF y el INA.

Cuadro N° 6. Grado de participación de los actores en el conjunto de las acciones registradas

		Grado de participación (en porcentaje)
OGI (74%)	PEP	62
	Nivel local	25
	Nivel nacional	11
	Otros nivel provincial	2
	Total	100
SC (26%)	AI	57
	IPS	43
	Total	100

Fuente: elaboración propia.

Dentro de la sociedad civil, tuvieron mayor participación los actores que consideramos como individuales, con un 57%. Dentro de este grupo, participaron vecinos usuarios de SAS, periodistas, académicos y productores rurales. El 43% restante de las acciones de la SC fueron realizadas por las identidades político-sociales, integrada por el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario, la FeNCAP, cooperativas de SAS y colegios de profesionales.

A partir de esta distribución, se pudo ver que el poder ejecutivo provincial asumió un rol protagónico, ya que tuvo el mayor porcentaje de participación en el conjunto de las acciones registradas dentro del OGI, con un 62%. Debido a este dato y a los objetivos propuestos en la presente

Tesis, resultó de interés conocer con mayor profundidad qué tipo de actores lo integraron y qué protagonismo tuvieron, qué tipo de acciones realizaron y contra quién confrontaron. Estas preguntas nos permitieron identificar algunos indicios acerca de cuál fue el tipo de estrategia selectiva desarrollada por el poder ejecutivo provincial para enfrentar el problema de acceso a agua de calidad para consumo humano.

III. 4.4. ¿Cómo actuó la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado?

El tipo predominante de acción llevada a cabo por el PEP fue la enunciativa, 24% sin confrontación y 27% confrontativa. La acción institucionalizada sin confrontación representa el 40% y con confrontación 9%. Las acciones confrontativas representan el 36% del total de las acciones llevadas a cabo por el PEP y predominan las acciones enunciativas con un 27% (ver Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7. Tipo de acción realizada por Poder Ejecutivo Provincial

Tipo de acción	% a favor	% en contra	% total
Acción enunciativa	24	27	51
Acción institucionalizada	40	9	49
Total	64	36	100

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, nos resultó interesante analizar cuáles son los actores que confrontan dentro del poder ejecutivo provincial y contra quién lo hacen. El procesamiento de la base nos permitió ver que dentro de este grupo, el actor más confrontativo fue el ENRESS con un 56%. El Ente combatió en varios frentes y de un modo bastante distribuido, dirigiendo sus acciones a los actores siguientes: 32% a la fuerza política que ocupó el PEP, el FPCyS, 8% a la principal fuerza política de la oposición, el FpV, 11% a actores de la sociedad civil, principalmente empresas de agua embotellada y un 5% a prestadores de SAS, incluyendo a cooperativas, comunas y municipios. El actor del PEP que recibió principalmente las acciones de confrontación por parte del ente de control fue ASSA, dejando ver la existencia de un conflicto entre el ENRESS y la empresa pública (ver cuadro N° 8).

Cuadro N° 8. A quién se dirigen las acciones de confrontación realizadas por el PEP

Quién realizan la acción	Destinatario de la confrontación (en porcentaje)				Total	
	FPCyS	FpV/PJ	SC	Prestadores de SAS		
PEP	ENRESS	32	8	11	5	56
	ASSA	0	16	4	0	20
	Otros	0	8	11	5	24
	Total	32	32	26	10	100

Fuente: elaboración propia

El actor que le sigue en orden de importancia por la cantidad de acciones de confrontación realizadas, considerando el campo del PEP, fue la empresa provincial ASSA. Sus acciones de confrontación, un poco menos diversificadas que las del ENRESS, se dirigieron a actores de la principal fuerza política de la oposición (16%), principalmente a concejales, intendentes y presidentes comunales del PJ y del FpV. El 4% restante de las acciones realizadas por ASSA se dirigieron actores de la sociedad civil, principalmente a los usuarios. El sentido de las acciones confrontativas de ASSA tuvo una finalidad defensiva, defender la política implementada por la empresa frente a críticas de usuarios, gobiernos locales y concejales municipales de la oposición.

III. 4.5. ¿De qué modo se relacionaron los actores del poder ejecutivo provincial con la sociedad civil?

En cuanto a las acciones que realizaron los actores del PEP, con el objetivo de resolver el problema de acceso a agua de calidad para consumo humano, nos encontramos solamente con cuatro casos de acciones institucionalizadas de participación (3% del total de las acciones realizadas por el PEP). De estas cuatro acciones, tres fueron realizadas por el ENRESS y una por el MASPyMA.

De esta manera, podemos ver que el modo principal a través del cual el orden gubernamental se relacionó con la sociedad civil fue a través las acciones enunciativas y de inversión en infraestructura. No hubo una predisposición, ni una intención por parte del orden gubernamental de involucrar a los actores de la sociedad civil en los procesos de diagnóstico y elaboración de soluciones. Este escaso llamado a la participación ciudadana consideramos que tiene consecuencias negativas en cuanto a

la toma de conciencia de la población en relación a la problemática de la calidad de agua.

III. 4.6. ¿Qué tipo de participación tuvo la SC en la totalidad de las acciones identificadas?

Cómo mencionamos al principio de este apartado, los actores de la sociedad civil tuvieron un menor protagonismo en el proceso de producción social de agua para consumo humano, puesto que realizaron el 26% de la totalidad de las acciones vinculadas a la problemática de calidad de agua. Ahora bien, puesto que uno de los objetivos de nuestra investigación es conocer cómo se relacionaron los actores sociales con los demás actores involucrados, particularmente con el gobierno provincial, analizaremos con mayor profundidad qué tipo de acciones realizó la sociedad civil y hacia quiénes dirigió su confrontación.

De la totalidad de las acciones realizadas por los actores individuales el 29% son acciones y con confrontación, un 19% son institucionalizadas predominando las acciones sin confrontación (14%) y un 10% son directas con confrontación. Con relación a las acciones realizadas por las IPS el 26% son enunciativas (7% sin confrontación y 19% con confrontación), 14% institucionalizadas (12% sin confrontación y 2% con confrontación) y un 2% acción directa con confrontación (ver cuadro N° 9).

Si observamos el cuadro N° 9 en general, podemos ver que accionar de la sociedad civil es confrontativo (67%) y el tipo de acciones que predominan son las enunciativas, 55% si sumamos las realizadas por los AI y por IPS.

Cuadro N° 9. Tipo de acciones realizadas por la sociedad civil

Quién realizan la acción	Tipo de acción	Con o sin confrontación (en porcentaje)			
		A favor	En contra	Total	
SC (26%)	AI	Enunciativa	0	29	29
		Institucionalizada	14	5	19
		Directa	0	10	10
	IPS	Enunciativa	7	19	26
		Institucionalizada	12	2	14
		Directa	0	2	2
Total		33	67	100	

Fuente: elaboración propia.

Con relación a quiénes se dirigen las acciones de confrontación de la sociedad civil podemos ver que la mayoría de ellas se dirigen contra la

fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado, con un 85%. Un 4% contra autoridades políticas locales del FpV o del PJ y un 11% contra otros actores de la sociedad civil (ver cuadro N° 10). Estos datos nos permiten identificar la presencia de demandas y reclamos hacia el gobierno provincial para bregar porque se solucione la problemática de calidad de agua. En el apartado siguiente veremos cómo respondió el gobierno provincial a estas demandas.

Cuadro N° 10. A quiénes se dirigen las acciones de confrontación realizadas por la sociedad civil

Quién realizan la acción		A quién se dirige la acción (en porcentaje)			Total
		FPCyS	FpV/PJ	SC	
SC	AI	56	4	4	64
	IPS	29	0	7	36
	Total	85	4	11	28

Fuente: elaboración propia.

Los puntos mencionados con anterioridad, desde nuestra perspectiva, dan cuenta de la complejidad que implica impulsar un proceso de cambio en la lógica de gestión del recurso hídrico, ya que involucra actores con distintos intereses. Asimismo, el acceso al agua depende principalmente de las actividades, diagnósticos, perspectivas, planificación y acción del gobierno provincial, sus relaciones con el orden gubernamental nacional y municipal y con los actores de la sociedad civil, atravesadas a su vez por contradicciones de índole político-partidaria y por procesos de poder entre los actores sociales y políticos.

Lo mencionado anteriormente, coloca y ubica al problema del acceso a agua de calidad para el consumo humano como un problema de **carácter político**, y no solo de **carácter natural**, porque involucra las interacciones entre un conjunto de actores y, a la vez, con el orden natural, que reconocen la existencia de esta problemática y orientan sus acciones a su resolución. Al mismo tiempo estas interacciones implican relaciones de poder entre diversos actores con cuantías diferenciales de recursos (económicos, políticos, simbólicos, etc.), dando lugar a un entramado de relaciones conflictivas y de intereses en ocasiones contradictorios, donde se dirime un asunto muy concreto y puntual: el acceso al recurso hídrico.

III.5. Estrategia selectiva predominante de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado provincial

En este apartado, analizamos cómo avanzó el PEP con relación a las políticas que se propuso en su plan de gobierno para solucionar la problemática de acceso a agua de calidad para consumo humano. Como mencionamos, las políticas principales que integraban este plan eran: la construcción del sistema provincial de acueductos, la modificación del marco regulatorio de los SAS vigente, la realización de obras de mejoramiento de la calidad del agua suministrada en las localidades de mayor riesgo y la construcción de obras de provisión de agua potable para las localidades que no cuentan con prestación centralizada del servicio.

Con respecto a la modificación del marco regulatorio los SAS, en octubre de 2010 el gobierno de Santa Fe presentó en conferencia de prensa un proyecto de ley para establecer un nuevo marco regulatorio para los servicios públicos de agua potable y saneamiento de toda la provincia, que reemplazaría a la Ley N°11.220/94. Con relación a la adecuación de los prestadores a los parámetros de calidad de agua establecidos por el ENRESS, el proyecto de Ley disponía algunas cuestiones que beneficiarían a estos prestadores y a la población a la que sirven. En este sentido, el proyecto de Ley se proponía los aspectos siguientes: establecer un régimen normativo que reconozca el derecho humano al agua potable y al saneamiento; la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Provincial pueda establecer un sistema de subsidios directos para aquellos usuarios que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social o en situaciones socio-económicas que no les permitan hacer frente a la obligación de pago y; la creación de un fondo provincial de saneamiento destinado a financiar grandes obras que requiere el sistema de distribución de agua potable, como acueductos y redes. Además, según el proyecto, la empresa ASSA tendría jurisdicción sobre toda la provincia a través de la operación y mantenimiento de los acueductos con el objetivo de llevar agua hasta cada una de localidades incluidas en el plan.

Para el tratamiento del proyecto se convocó a representantes del ENRESS, de las distintas fuerzas políticas provinciales y de organizaciones de usuarios y consumidores. Sin embargo, no se alcanzaron los consensos

necesarios sobre la propuesta y el proyecto no fue tratado por el poder legislativo. Esta cuestión estuvo relacionada con un conflicto que se suscitó entre las autoridades políticas del MASPMA y ASSA con el ENRESS, debido a las funciones que le cabían al ente de control para regular el accionar de la empresa pública. Este conflicto será abordado con mayor profundidad en el capítulo siguiente, en el apartado en que analizamos las características particulares que adquirió el accionar del PEP en el subsistema ASSA.

Respecto al plan provincial de acueductos, tuvo lugar un conflicto con relación al Acueducto de la Integración con toma en el río Salí-Dulce (ver figura N° 3), proyectado para abastecer de agua potable desde este río a las poblaciones del noroeste provincial, las que se encontraban en una situación más urgente debido al período de sequía que estaban atravesando. Es importante destacar que la cuenca del Salí-Dulce abarca una superficie de 89.936 km² (kilómetros cuadrados), con un caudal medio de 80 m³/s (metros cúbicos por segundo) e involucra a las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y Córdoba. Su curso está sometido a la contaminación minera de metales pesados, a los vertidos de los ingenios y de las empresas citrícolas. También, el curso es aprovechado por Santiago del Estero para el riego por inundación de más de 100 mil hectáreas. Además, desemboca en la laguna Mar Chiquita en Córdoba, que depende del caudal que le aporta este río para que no se genere un descenso de sus aguas y se produzcan efectos adversos en su ecosistema. Por las cuestiones antes mencionadas, la decisión de la construcción de este acueducto no era compartida por diversas organizaciones y especialistas en recursos hídricos de la zona. Asimismo, no es suficiente un acuerdo entre los gobiernos de Santiago del Estero y Santa Fe para poder construir este acueducto sino que también era necesario lograr la aprobación de las restantes provincias comprendidas en la cuenca, sobre todo Córdoba que se encuentra aguas abajo de la localización geográfica del proyecto. En septiembre de 2011 el Ente Regional de Municipios y Comunas del Noreste Cordobés le solicitó al gobierno de Córdoba que intervenga para evitar que las obras hidráulicas planeadas en la provincia

de Santiago del Estero sobre el río Dulce afecten el caudal de la laguna Mar Chiquita.

Otra voz que se hizo oír en este asunto fue la del Ing. Agrónomo Hugo Terré, senador del Partido Justicialista por el Departamento 9 de Julio. Consideramos relevante dejar sentado la concepción del problema de este actor puesto que representa a las localidades comprendidas dentro del Departamento 9 de Julio, identificadas como las que se encuentran en peor situación en lo que se refiere al problema de acceso al agua en cantidad y calidad aceptables para el consumo humano en Santa Fe:

“Se debería insistir en la ejecución del acueducto proyectado por la provincia en la gestión del Ing. Obeid que comenzó en la región centro y debía continuar en 9 de Julio para solucionar definitivamente la problemática. Es decir, la fuente hídrica tendría que ser el río Paraná para que todos los santafesinos consumamos la misma calidad y cantidad de agua” (Diario El Litoral, 19/05/2011).

Así fue como, debido principalmente a la conflictividad ocasionada por la proyección de esta obra, bajo el gobierno de Bonfatti (2011-2015) se decidió suspenderla. En el documento “Plan Estratégico Provincial, Avances 2008/2015” el acueducto con toma en el Río Dulce en Santiago del Estero, proyectado para abastecer de agua a las localidades ubicadas en el noroeste de la provincia, dejó de incluirse como parte del plan (Gobierno de la Provincia de Santa Fe de Santa Fe, 2015). De acuerdo a la nueva perspectiva, esta zona sería abastecida por una extensión del acueducto San Javier, como se puede observar en la figura N° 4.

El estado de avance de las obras de los acueductos hasta el año 2015 es el siguiente:

(a) En servicio

Acueducto Centro Santafesino: inversión \$180 millones, se beneficiaron 12 localidades que, en conjunto, reúnen una población de más de 60 mil habitantes.

Acueducto San Javier (Azud Nivelador Río Salado-Tostado y canal a cielo abierto Tostado-Villa Minetti): inversión \$35 millones, se beneficiaron 6 localidades que reúnen una población de 22 mil habitantes.

Es importante destacar que las obras ejecutadas que están comprendidas dentro del Acueducto San Javier, toman agua de forma transitoria del río Salado. Se esperaba abastecer a estas localidades mediante el acueducto proyectado con toma en el Salí-Dulce, pero debido a los conflictos que describimos anteriormente este acueducto fue suspendido y las localidades serían abastecidas por el acueducto con toma en el río San Javier. Los tramos que falta construir para traer agua desde este río aún están en proyecto, por lo cual el plazo que deben esperar estas localidades para contar con agua en calidad y cantidad suficiente y aceptable es incierto. Es decir que, hasta tanto no se construyan los tramos para traer el agua desde San Javier, estas localidades seguirán abasteciéndose del río Salado. Este río, como dijimos, tiene alto contenido de sales y además sufre fuertes períodos de caudales mínimos, por lo cual las localidades que se abastecen del mismo siguen estando sujetas a la contingencia de quedarse sin agua.

(b) En ejecución:

Acueducto del Norte Santafesino (1^{ra} Etapa): inversión \$250 millones, se beneficiarán 8 localidades que reúnen una población de 11 mil habitantes.

Acueducto Reconquista (1^{ra} Etapa): inversión \$630 millones, se beneficiarán 9 localidades que reúnen una población de 100 mil habitantes.

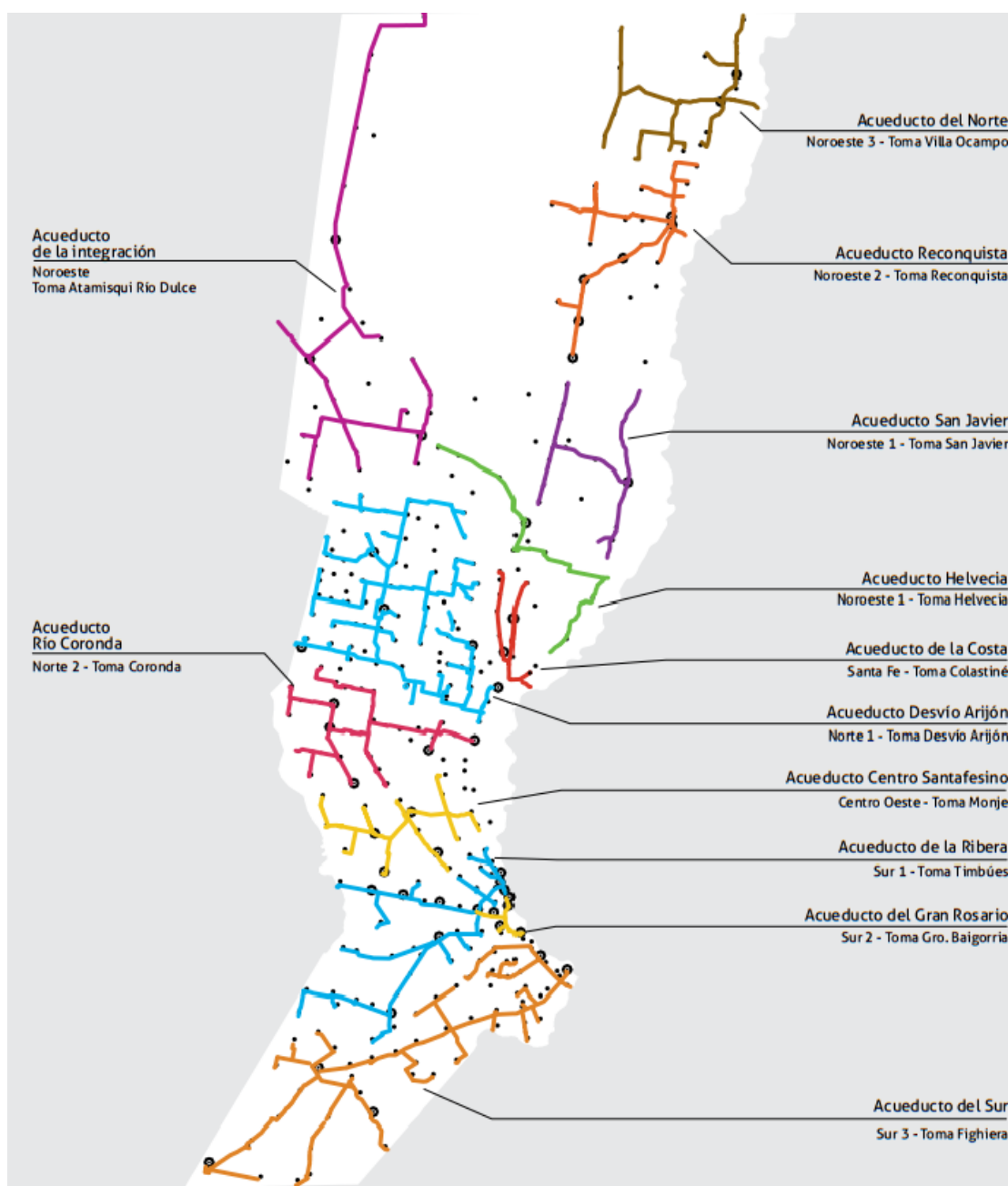
Acueducto San Javier (Tramo Villa Minetti - El Nochero): inversión \$40 millones, se beneficiarán 2 localidades que reúnen una población de 5 mil habitantes.

Acueducto Desvío Arijón (1^{ra} Etapa): inversión \$450 millones, se beneficiarán 3 localidades que reúnen una población de 75 mil habitantes.

Acueducto Centro Santafesino (Ramal Totoras - Salto Grande): inversión \$20 millones, se beneficiará 1 localidad de 2 mil habitantes.

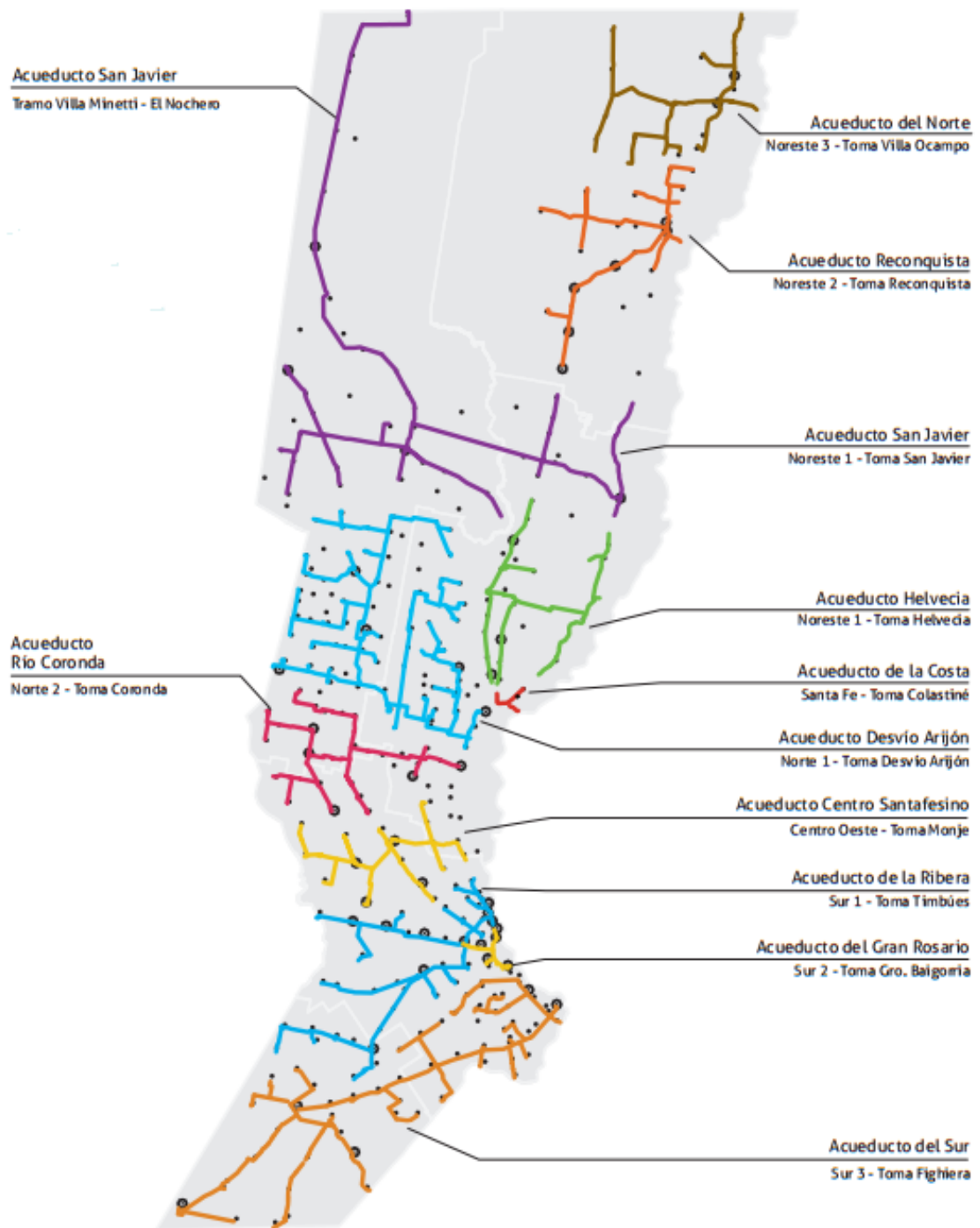
Acueducto del Gran Rosario (1^{ra} Etapa): inversión \$600 millones, se beneficiarán 7 localidades que reúnen una población de 600 mil habitantes.

Figura N° 3. Sistema Provincial de Acueductos 2008



Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2012)

Figura N° 4. Sistema provincial de acueductos 2012



Fuente: Gobierno de Santa Fe (2015).

(c) En proyecto:

Con relación a los restantes acueductos y las etapas que faltan de los que están en ejecución o que ya están en servicio, están en desarrollo los proyectos ejecutivos.

Por otro lado, dentro de las acciones que fueron consideradas como transitorias, hasta tanto se concretara la llegada de los acueductos, durante el período 2007-2015, se habilitaron las plantas de remoción de Arsénico, Nitratos, Hierro, Manganeso y Residuos siguientes: tres plantas biológicas por red (remoción Hierro y Manganeso); una planta de tratamiento por coagulación adsorción por red (remoción Arsénico); cinco plantas de intercambio iónico por red (remoción de Nitratos), de las cuales en la actualidad funcionan solo una y; setenta y nueve plantas de osmosis inversa (ENRESS, 2019). Carecemos de datos exactos de los lugares donde se instalaron y qué criterios se utilizaron para definir cuáles serían las localidades beneficiadas por la instalación de esta infraestructura.²⁵

En mayo de 2016, el ENRESS dictó la Resolución N° 465/16 mediante la cual clasifica, nuevamente, el universo de prestadores fuera del territorio a cargo del Estado provincial. Teniendo en cuenta la calidad del agua de red que distribuyen los prestadores, considera la existencia de 6 grupos:

-Grupo 1, integrado por 42 prestadores, ubica a quienes entregan agua cuya calidad físico-química cumple los niveles de calidad exigidos por el Anexo A de la Ley N° 11.220;

-Grupo 2, integrado por 146 prestadores, quienes entregan agua cuya concentración de Residuos Secos a 180 °C se encuentre entre 1200 mg/l y 1500 mg/l y/o Sodio entre 300 mg/l y 450 mg/l, de calidad aceptable organolépticamente y sin riesgos para la salud de la población;

-Grupo 3, integrado por 32 prestadores que entregan agua cuya concentración de Residuos Secos a 180 °C sea mayor a 1500 mg/l y/o Sodio mayor a 450 mg/l y proveen agua con elevada salinidad que genera problemas organolépticos;

²⁵ Estas cuestiones fueron consultadas en las distintas entrevistas realizadas y en los pedidos de información realizados al ENRESS, pero no obtuvimos respuesta.

-Grupo 4, compuesto por 26 prestadores que entregan agua cuya concentración de Hierro sea mayor a 0,2 mg/l y/o Manganeseo mayor a 0,1 mg/l que generan problemas organolépticos y sanitarios;

-Grupo 5, integrado por 9 prestadores que entregan agua cuya concentración de Nitratos es mayor a 45 mg/l que conlleva riesgos para la salud de la población usuaria vulnerable y finalmente;

-Grupo 6, que involucra a 55 prestadores que entregan agua cuya concentración de Arsénico es mayor a 0,05 mg/l y/o Fluoruros mayor a 1,5 mg/l que conlleva riesgos para la salud de la población usuaria, tornando el **agua no apta para beber**.

Asimismo, da cuenta de la existencia de 64 servicios sin red de distribución que suministran agua tratada en bidones y de 27 localidades sin servicio (ver cuadro N° 11).

Esta nueva resolución del ENRESS refleja los avances pero a la vez muestra que, en la actualidad, todavía existen 122 prestadores (39% del total de 310 prestadores que cuentan con red de distribución) que continúan sin poder cumplir con los parámetros de calidad fijados por la Ley N° 11.220/94; 64 localidades sin red de distribución, donde los habitantes deben dirigirse diariamente hacia las canillas públicas para retirar agua en bidones; y la persistencia de la situación de la población de 27 localidades que no cuentan con ningún tipo de servicio y deben resolver el problema de modo particular.

Cuadro N° 11. Parámetros de calidad de agua Grupos I, II, III, IV, V y

VI

Parámetros (en mg/l)	Límite obligatorio provincial	Rangos de concentración					
		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Residuos Secos a 180°C	1500	<1500	1200 a 1500	>1500	-	-	-
Sodio	200	<200	300 a 450	>450	-	-	-
Hierro	0,2	<0,2	<0,2	<0,2	>0,2	-	-
Manganeseo	0,1	<0,1	<0,1	<0,1	>0,1	-	-
Nitratos	45	<45	<45	<45	<45	>45	-
Arsénico	0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	>0,05
Fluoruros	1,5	<1,5	<1,5	<1,5	<1,5	<1,5	>1,5
Cantidad de prestadores		42	146	32	26	9	55

Fuente: Elaboración propia en base a Resolución del ENRESS N° 465/16 y Ley Provincial N° 11.220/94.

Respecto a las 64 localidades sin red de distribución, donde los habitantes deben dirigirse diariamente hacia las canillas públicas para retirar agua en bidones, es importante destacar que estos no se encuentran fuera de riesgo debido a que la OMS fija que los efectos a la salud del abastecimiento no intradomiciliar son mucho más altos a medida en que aumenta la distancia que debe recorrerse para abastecerse de agua Howard y Bartram, 2003, citado por Mora y Dubois, 2015: 18-19).

Los principales argumentos esgrimidos por los representantes de las cooperativas y los prestadores municipales y comunales, que no pueden alcanzar los niveles de calidad exigidos, es la presencia de imposibilidades técnico-económicas. Las tecnologías complejas necesarias para potabilizar el agua subterránea son costosas y requieren de inversiones elevadas, que muchas veces no están en condiciones de afrontar. Asimismo, los cooperativistas señalan el problema del atraso tarifario que presentan, debido a que durante la década del 2000 sufrieron fuertes aumentos de sus gastos operativos que no fueron acompañados por incrementos en las tarifas que cobran a sus usuarios (Mandolesi, 2006). Por otro lado, como mencionamos anteriormente, las cooperativas y los prestadores locales no cuentan con ningún tipo de subsidio para servicios de agua y saneamiento por parte del Estado provincial, que les permita afrontar los costos que implican la compra y mantenimiento de este tipo de tecnologías.

Cabe destacar la evolución que se produjo en estos 9 años, de 236 prestadores que no cumplían con los parámetros en 2007, se pasó a 122 prestadores en 2016. Por otro lado, de 76 localidades que no contaban con ningún tipo de servicio se pasó a 19. Esta reducción importante da cuenta de la complejidad del proceso de adecuación de los prestadores a la normativa y del esfuerzo socialmente realizado en pos de dar solución al problema. Así y todo, la problemática de acceso a agua de calidad para consumo humano continúa vigente.

Se ha descripto y analizado que durante el período bajo estudio los integrantes de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado, emprendieron acciones tendientes a abordar distintos aspectos relativos al problema del agua: inversión en infraestructura (instalación de plantas de tratamiento complejo, construcción del Acueducto Centro Oeste,

construcción y ampliación de redes de agua), firmas de acuerdos y convenios, procesos de negociación y participación por mecanismos formales e informales, respuestas e intentos de resolución de los distintos conflictos que se fueron sucediendo, voluntad de concertación con otras fuerzas políticas con representación en la cámara legislativa provincial para impulsar cambios en el marco regulatorio vigente, pronunciamientos de discursos para anunciar los planes de acción a seguir, elaboración de programas y proyectos, entre otras. No se puede soslayar la importancia que tuvieron todas estas acciones para avanzar en el proceso de resolución de la problemática de acceso a calidad de agua, sin embargo las mismas no fueron suficientes para brindar una solución integral, definitiva y concluyente.

Entre otras consideraciones, se puede afirmar que la persistencia de esta cuestión está relacionada con la existencia de una lógica de gestión rígida de los SAS que, a pesar de los reclamos persistentes de la ciudadanía, organismos de defensa de los usuarios y consumidores, cooperativas de agua y sus asociaciones federativas, académicos, agencias de investigación nacionales, autoridades del ENRESS, intendentes y concejales, continúa configurada por un marco normativo elaborado durante el proceso privatizador.

Durante las dos gestiones del FPCyS (2007-2011 y 2011-2015), se intentaron llevar adelante transformaciones en el marco regulatorio y priorizar el derecho humano al agua. Sin embargo, no se alcanzaron los consensos necesarios entre las distintas fuerzas políticas con representación en las cámaras legislativas con relación a las funciones que debía desempeñar el ente regulador. Esto hizo que el proyecto no tuviera ni siquiera, ingreso al Congreso provincial para que se le diera tratamiento.

Sostenemos que la posibilidad de alcanzar una lógica de gestión más democrática atravesó por diferentes conflictos, que nos permiten afirmar que la solución del acceso a agua de calidad no se reduce pura y exclusivamente a un problema de carácter tecnológico-institucional ni enunciativo. Por lo descripto hasta aquí, consideramos que el *problema de la provisión de agua* no es solamente un problema de condicionamientos naturales, técnicos o falta de recursos económicos, sino que la resolución

del problema involucra, como resaltamos al comienzo de nuestro trabajo, el accionar de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado condicionada por los conflictos, demandas y reclamos de los demás actores involucrados.

El análisis de las acciones implementadas por el orden gubernamental provincial, nos permitió tener un acercamiento exploratorio a la forma en cómo éste se relacionó con los actores de la sociedad civil, los distintos intereses y visiones contrapuestos que estuvieron en juego y los mecanismos implementados en el proceso de toma de decisiones. Las cuestiones que priman en cada una de estas dimensiones configuran una lógica determinada de gestión de los SAS. Si consideramos la caracterización propuesta por Castro (2011), en el período analizado encontramos la coexistencia de dos lógicas de gestión, la **privatista** y la del **racionalismo administrativo**. Encontramos algunos aspectos que se relacionan con los principios del modelo privatista, donde predomina el criterio de eficiencia y competitividad, por ejemplo en la persistencia de una lógica de gestión discriminatoria de los SAS, donde el Estado se hace cargo de la prestación directa del servicio en aquellas localidades de mayor cantidad y densidad poblacional.

Por otro lado, en relación a los mecanismos implementados para el proceso de toma de decisiones pudimos ver que primó la lógica de gestión del racionalismo administrativo, donde las decisiones se toman de forma verticalista. Esta lógica se funda en el presupuesto de que los procesos de gestión corresponden a los políticos profesionales y a los técnicos especializados, dejando poco espacio a la participación efectiva de la ciudadanía, tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y control democrático de la gestión de los servicios (Castro, 2011: 71). Esta cuestión se torna observable en la medida que, en el conjunto de las acciones realizadas por el orden gubernamental, solamente un 3% tuvieron que ver con convocar a actores sociales y políticos a instancias participativas.

Para finalizar, consideramos que el análisis de los aspectos evaluados en este capítulo resultan fundamentales para profundizar el entendimiento del modo en cómo se relacionan los órdenes natural, social y político y para conocer cuáles son los condicionamientos que

obstaculizan o habilitan la concreción de un sistema de gestión de los SAS más democrático e igualitario, más justo e incluyente, que no ponga en riesgo la salud de los pobladores santafesinos y que transforme en realidad concreta el derecho humano de acceso al agua y saneamiento.

En el capítulo siguiente, analizaremos el accionar de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado, considerando el modo de relación que tuvo con las localidades provistas por cooperativas y con las localidades provistas por ASSA, para ver si se superan o se reproducen las desigualdades estructurales que describimos en el capítulo II de la presente Tesis.

CAPÍTULO IV. ACCIÓN ESTATAL EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LAS LOCALIDADES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE PROVISTAS POR COOPERATIVAS Y POR ASSA

IV.1. Subsistema cooperativas

En este apartado nos interesa analizar la situación de las localidades de la provincia de Santa Fe cuyos proveedores de servicios de agua y saneamiento son cooperativas ¿Por qué esta decisión? Los gobiernos locales tienen mayor posibilidad de acceder a recursos económicos debido a su potestad tributaria y a la recepción de fondos provenientes de la coparticipación provincial. Siendo las cooperativas de SAS los proveedores más postergados en cuanto a la atención estatal.

Debido a que el poder de concesión está a cargo de los estados locales, las cooperativas, a diferencia de las comunas y municipios, están sujetas a un doble control: por parte de las autoridades locales y por parte del Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ENRESS). Esto dificulta los trámites necesarios que debe hacer una cooperativa para poder funcionar, como por ejemplo el pedido de aumento de tarifa. Para pedir este aumento, las cooperativas deben presentar un Plan de Mejoras y Desarrollo (PMD) que debe ser aprobado por el gobierno local y por el ENRESS. Este plan debe establecer un ritmo de expansión de obras que obliga a fijar un valor de la tarifa que le permita a la cooperativa asumir los costos de las inversiones. Este valor tarifario muchas veces no es aceptado por el poder concedente, ocasionando un conflicto entre el gobierno local y la cooperativa. Mientras tanto el ENRESS no le da curso a ningún régimen tarifario si no es aprobado previamente por el concedente. Al no recibir ningún tipo de subsidio por parte del Estado provincial, las cooperativas solo cuentan con el ingreso que tienen por tarifa para hacer frente a los costos operativos y a los planes de inversión. Al retrasarse la aprobación de los pedidos de aumento tarifario, se les dificulta a las entidades poder cumplir con las metas que se fijan. Esto puede, a su vez, originar reclamos por parte de la población servida, que cuando desconocen las causas que

originan estos problemas, pueden dirigir sus quejas a quien les cobra el servicio, no así a las autoridades locales o provinciales. Estos problemas, que analizaremos con mayor detalle a lo largo del trabajo, fueron los que determinaron nuestra elección de conocer con mayor profundidad cómo se relacionó el poder ejecutivo provincial con los actores políticos y sociales de las localidades donde el prestador principal es una cooperativa.

Como mencionamos anteriormente, existen en la provincia 126 cooperativas que proveen los servicios de agua y/o saneamiento en 124 localidades de la provincia.²⁶ Con relación a los servicios que proveen, en 97 localidades proveen solo agua y en las 27 restantes proveen agua y cloacas. Respecto al recurso hídrico que utilizan las 126 cooperativas que proveen el servicio de agua, en 2007, 117 de ellas (93%) utilizaban fuentes de agua subterránea. Sólo 9 cooperativas (7%) se abastecían de cursos superficiales, ya sea de forma directa o a través de acueductos: 1 cooperativa se abastece del río Coronda; 2 se abastecen de forma directa del río Paraná; 1 se abastece del río Salado; 3 del río San Javier y 2 por medio de acueductos con toma en el río Tercero, de la vecina provincia de Córdoba (ver anexo 2).²⁷

Respecto al tamaño poblacional de las 124 localidades que son atendidas por cooperativas, un 77% (96 casos) son comunas pequeñas que poseen menos de 10.000 habitantes; el 20% (25 casos) son ciudades intermedias, que se encuentran en el rango de 10.000 a 30.000 habitantes y solamente 3 ciudades, que poseen una población de más de 30.000 habitantes, poseen cooperativas de SAS. Cabe aclarar que en estos tres últimos casos, la única localidad en la cual el prestador principal es una cooperativa es la ciudad de Venado Tuerto (76.432 habitantes), en las dos

²⁶ Del total de cooperativas, 124 proveen los servicios en las localidades que están por fuera de la prestación del Estado provincial y 2 de ellas proveen el servicio de agua en algunos barrios de las localidades de San Lorenzo (46.239 habitantes) y Santa Fe (391.231), donde el prestador principal es ASSA. En el territorio que está por fuera de la prestación del Estado provincial, existen dos localidades que poseen dos cooperativas. La localidad de Tostado (15.533 habitantes) y la localidad de San Genaro (9.080 habitantes).

²⁷ Cuando se inaugura el Acueducto Centro Oeste en el año 2010, de las 12 localidades que fueron beneficiadas, 8 eran provistas por cooperativas. Es decir que de las 9 cooperativas que se abastecían de fuentes superficiales pasaron a ser 17 a partir de 2010 (ver Anexo 2).

restantes, San Lorenzo (46.239 habitantes) y Santa Fe (391.231), el prestador principal es la empresa estatal ASSA.

Asimismo, consideramos relevante destacar el desempeño que tienen las cooperativas en cuanto al nivel de cobertura de los servicios de agua y cloacas de las localidades a las que sirven. Excluyendo San Lorenzo y Santa Fe, debido a que el prestador principal en estas localidades es ASSA, las entidades cooperativas han tenido un buen desempeño en cuanto a la extensión de redes de agua potable ya que han alcanzado un 80% de cobertura, sólo 4 puntos porcentuales por debajo del porcentaje de cobertura promedio a nivel provincial. Sin embargo, con relación a la extensión de las redes cloacales, el desempeño ha sido muy bajo y en algunos casos nulo. El porcentaje de cobertura con relación a este rubro en las localidades abastecidas por cooperativas es del 22%, 25 puntos porcentuales por debajo del promedio a nivel provincial. En 80 localidades provistas por cooperativas, la cobertura de red cloacal no supera el 10% de la población. Además, en 36 localidades atendidas por cooperativas la responsabilidad del tendido de las redes cloacales ha sido asumida por los gobiernos locales.

Del análisis de los datos presentados, podemos ver que las cooperativas suministran mayoritariamente agua y un porcentaje mucho menor de servicios de cloacas. La participación de los poderes ejecutivos locales viene a cubrir, en parte, esta deficiencia ¿Por qué en 36 de las localidades provistas por cooperativas, éstas no han podido incorporar en su prestación el servicio de saneamiento? ¿Tiene que ver con aspectos técnicos, económicos o de conocimiento? Estas preguntas fueron abordadas a partir de la realización de entrevistas a actores clave. En una de las entrevistas, realizada a la Directora de la Dirección General de Programas Estratégicos de la Secretaría de Aguas, la funcionaria nos respondió lo siguiente:

“Las localidades no tienen cloacas a falta de proyectos, a falta de políticas públicas en las comunas. Para poder ejecutar una obra necesitas primero tener un proyecto para que luego puedas salir a buscar fondos. Son obras que en general los costos no los pueden afrontar las localidades solas y sobre todo las que son pequeñas. En

general lo que falta es falta de proyectos que encaren las comunas. Las cooperativas y prestadores no tienen fondos para afrontar estas obras tan grandes. En general las localidades chicas no tienen equipos de planificación ni equipos de proyectos. El factor económico también es importante. Tampoco hay una planificación general” (Entrevista a la Directora General de Programas Estratégicos, Secretaría de Aguas, 01/07/2019).

A partir de lo mencionado por la entrevistada, podemos observar que las dificultades principales que obstaculizan la provisión del servicio de cloacas por parte de las cooperativas en las localidades pequeñas y medianas se relaciona con la falta de recursos económicos para poder realizar estas obras con fondos propios y la inexistencia de equipos técnicos que les permitan elaborar proyectos para conseguir financiamiento. Otro aspecto que señala está relacionado con la falta de una planificación a nivel provincial. No existe un plan general a nivel provincial para abastecer de los servicios de saneamiento a las poblaciones que no cuentan con el mismo. Al contrario de lo que sucede con la provisión del servicio de agua potable, donde el gobierno provincial que asumió en diciembre de 2007, se propuso a abastecer de agua a todas las localidades de la provincia a través del plan provincial de acueductos.

En este sentido, nos preguntamos ¿Se modifica la relación del poder ejecutivo del Estado provincial con el poblamiento de las localidades provistas por cooperativas? ¿Comenzó a configurarse, a partir de que asume la nueva fuerza política, un modo distinto de relación entre el poder ejecutivo provincial y las entidades cooperativas? ¿Se dieron las condiciones necesarias para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento en el territorio provincial? Para poder abordar estas preguntas, nos interesa analizar cómo participa el poder ejecutivo provincial (PEP), a partir de que asume la gobernación el candidato del PS, en el proceso de producción social de agua y saneamiento en aquellas localidades de la provincia que son provistas por cooperativas de servicios públicos, para ver si podemos identificar un cambio en el modo en cómo se relacionan estos actores, si se superan o se reproducen las desigualdades preexistentes que se describieron anteriormente y si logra configurarse una

lógica estatal de gestión de los SAS, que supere los principios privatistas y discriminatorios y que haga del derecho humano al agua y al saneamiento una política de Estado.

Para poder abordar estas preguntas, que responden a nuestros objetivos de investigación, de las 150 noticias correspondientes a los años 2010 y 2011, seleccionamos únicamente aquellas noticias en las que estuvieran involucradas las cooperativas de SAS -ya sea como sujeto de la acción o destinatario- o que tuvieron lugar en localidades que son provistas por este tipo de instituciones. Obtuvimos un total de 48 noticias.

A continuación presentamos algunos resultados que responden a los interrogantes fundamentales que atraviesan nuestra investigación.

IV.1.1. ¿Quiénes fueron los actores que llevaron adelante el proceso de producción social de los SAS en las localidades de Santa Fe provistas por cooperativas?

Una primera aproximación al análisis de nuestra base de datos nos permitió constatar la complejidad que posee el proceso social de producción de servicios de agua y saneamiento en el subsistema de localidades provistas por cooperativas, debido a que también están involucrados una diversidad de actores en las acciones que identificamos.

Con relación a los actores comprendidos dentro del sistema político-institucional pudimos identificar que estuvieron involucrados desde el Gobernador de la Provincia hasta los presidentes comunales de pequeñas localidades del norte santafesino. Asimismo, nos encontramos con la participación de funcionarios políticos pertenecientes al PEP, tales como el Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA), el presidente del Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ENRESS) y el Secretario de Aguas. También estuvieron implicados actores pertenecientes al poder ejecutivo nacional, particularmente la Presidencia de la Nación y autoridades políticas del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). Además, nos encontramos con actores pertenecientes a fuerzas políticas del partido oficialista o de la oposición, que fueron electos por el voto popular para ocupar cargos legislativos: concejales municipales, senadores y diputados provinciales del Frente

Progresista Cívico y Social (FPCyS), del Partido Justicialista (PJ) y del Frente para la Victoria (FpV).

En cuanto a la sociedad civil, las acciones tendientes a resolver los distintos problemas relacionados con la producción de los servicios de agua y saneamiento agrupan a actores con diversos grados de organización. Nos encontramos con la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable (FeNCAP), asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores y colegios profesionales, la Cátedra Libre del Agua de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), todas ellas con un mayor grado de organización. Con un nivel menor de organización estuvieron involucrados periodistas, profesores de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), productores rurales y vecinos.

Por último, con relación a los prestadores de los SAS, nos encontramos con acciones realizadas por las cooperativas de SAS o por miembros de los poderes ejecutivos locales, que comparten la prestación del servicio con las entidades cooperativas. También encontramos la participación del presidente de Aguas Santafesinas S.A. (ASSA) en aspectos relacionados con el marco normativo de los SAS en Santa Fe o en la inauguración de obras que benefician a localidades provistas por el sistema cooperativo.

Consideramos importante resaltar que no identificamos en las noticias seleccionadas la participación de actores involucrados en el proceso de producción económico. En lo que tiene que ver con el proceso de producción material-económico de SAS, no encontramos acciones protagonizadas por los trabajadores de las cooperativas, ya sea de modo individual o colectivo, a través de los sindicatos de servicios sanitarios. Con relación al proceso productivo de bienes y servicios en general, tampoco observamos la participación de empresarios en temas concernientes a, por ejemplo, costos de tarifas, disponibilidad de agua para su utilización en procesos productivos, reclamos por la obligación de adecuarse a las normativas de disposición de residuos industriales, entre otros. Los actores que identificamos en la prensa parecen estar más ligados a la dimensión social y política del proceso. Una vez presentado el mapa general de los actores involucrados, nos interesa observar cuál es el grado de

protagonismo de cada uno de ellos. Esta cuestión será abordada en la siguiente sección.

V.1.2. ¿Cuál fue el protagonismo de los actores en la totalidad de los hechos registrados?

Para poder dar cuenta de esta pregunta consideramos nuevamente el agrupamiento de actores que realizamos en el capítulo anterior. En este sentido, volvimos a clasificar esos actores en dos grandes campos, Orden Gubernamental Institucional (OGI) y Sociedad Civil (SC). Dentro de la SC, aquellos actores que participan insertos en el marco de una organización fueron caracterizados como Identidades Político-Sociales (IPS). Los actores de la sociedad civil que intervienen fuera del marco de una organización los denominamos actores individuales (AI).

Se encontró que los actores con mayor protagonismo dentro del proceso social de producción de SAS, pertenecen al ámbito superestructural, es decir ocupan las distintas ramas del Estado, representando un 64% del total de las acciones registradas.

Ahora bien, una vez presentada esta tendencia general, nos interesa conocer cuáles son los actores que más se manifiestan al interior del OGI. En el cuadro N° 12 se puede observar que el agrupamiento con mayor grado de participación en la totalidad de los hechos es el nivel provincial, ya que realizó un 63% de las acciones protagonizadas por el orden gubernamental.

Dentro del OGI provincial, los actores con mayor protagonismo fueron organismos pertenecientes al poder ejecutivo y directamente vinculados a la gestión de SAS, es decir el MASPMA y el ENRESS, alcanzando un 56% de la totalidad de acciones realizadas por el OGI provincial. Sin embargo, la Secretaría de Aguas, que era dentro del MASPMA la agencia encargada de la elaboración e implementación de una nueva política hídrica para Santa Fe, tuvo poca participación durante el período bajo estudio, con un 6% del total de los hechos. Como aclaramos en nuestro marco teórico, el Estado no es un sujeto monolítico sino una correlación de fuerzas, lo que hace que la política de Estado sea el resultado de un proceso contradictorio y dinámico de las relaciones de poder. Esto se materializa en que lo definido en una rama o aparato de

Estado puede verse contradicho y/o complementado por otra y viceversa, sin garantizarse una coherencia institucional. Si bien en lo formal se fijaron atribuciones a la Secretaría de Aguas para definir e implementar las políticas hídricas, en la práctica se manifestó una relación de poder asimétrica entre el Secretario de Aguas y el Ministro de Aguas, que resultó en un mayor protagonismo e influencia de este último en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de las mismas. Esta información fue corroborada mediante la realización de entrevistas a quién ocupó el cargo de mayor jerarquía de la secretaría durante el periodo bajo estudio.²⁸

Cuadro N° 12. Grado de participación de los distintos niveles del OGI en el proceso de producción social de SAS en la provincia de Santa

Fe

OGI	Grado de participación
Nivel provincial	63 %
Nivel local	29 %
Nivel nacional	8 %
Total	100 %

Fuente: elaboración propia.

El segundo agrupamiento en grado de importancia dentro del OGI, es el nivel local (municipal o comunal), con un 29% de las acciones realizadas por actores gubernamentales. La mayor cantidad de acciones de este grupo fueron realizadas por las autoridades del poder ejecutivo, comprendidas por el intendente municipal, el presidente comunal y funcionarios políticos. Juntos suman un 90% de la totalidad de las acciones realizadas por actores gubernamentales locales. Encontramos también dos acciones realizadas por el poder legislativo local, una por el concejo municipal de la ciudad de Venado Tuerto y la otra por un concejal también de la misma ciudad. Consideramos importante resaltar que el hecho de que participe en un 90% de las acciones el poder ejecutivo, significa que los actores que tienen mayor protagonismo dentro del OGI a nivel local representan solamente a una parte de la población, aquellos que eligieron en las instancias electorales a esa fuerza política que ocupa el poder ejecutivo. Por otro lado, participa mucho menos el poder legislativo, donde

²⁸ Entrevista al Secretario de Aguas (28/09/2015).

estarían presentes otras fuerzas políticas que representan a otros sectores de la población.

Con un menor grado de participación, también estuvo presente en las acciones registradas el orden gubernamental a nivel nacional (8%). Dentro de este agrupamiento, cabe resaltar el protagonismo del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), que durante el período bajo estudio implementó diferentes programas para alcanzar las metas de cobertura en agua y saneamiento fijadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados por los países miembros de Naciones Unidas en el año 2000 (Orta, 2018 y Orta *et al.*, 2018).

Con relación a la participación de la sociedad civil, tuvo un protagonismo de un 33% en la totalidad de los hechos registrados. El 87% de las acciones de este agrupamiento fueron realizadas por identidades político-sociales. Dentro de este grupo, se destaca el protagonismo de las cooperativas de servicios públicos y la entidad federativa que las agrupa, con el 74% del total de acciones realizadas por la sociedad civil.

Por último, nos encontramos con muy poca participación de actores individuales, 13% del total de los hechos realizados por la sociedad civil. Dentro de este sector, el poblamiento fue el que tuvo un poco más de protagonismo con un 8% de las acciones, considerando a vecinos con y sin acceso a servicios de agua y saneamiento.

IV.1.3. ¿Cómo se intentaron resolver las distintas problemáticas relacionadas con la provisión de agua para consumo humano en Santa Fe?

Retomando nuestro interés por analizar cómo fueron las relaciones sociales entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS, identificamos cuáles fueron las acciones que se pusieron en correspondencia. Para realizar un primer acercamiento al tipo de acciones decidimos distinguirlas en acciones con y sin confrontación para conocer el grado de conflictividad presente en el proceso. El 59 % de las acciones fueron sin confrontación y el 41% restante fueron hechos confrontativos (ver cuadro N° 13).

Cuadro N° 13. Hechos con y sin confrontación por tipo de acción y orden del problema

		Orden (en porcentaje)			
		Tipo de acción	Socio-económico	Político	Total
Sin confrontación 59%	Institucionalizada		56	10	66
	Enunciativa		30	4	34
	Total		86	14	100
Con confrontación 41%	Institucionalizada		19	15	34
	Enunciativa		45	19	64
	Directa		2	0	2
Total			66	34	100

Fuente: elaboración propia.

Con relación al orden del problema, antes de analizar en qué porcentaje cada uno de ellos estuvo presente, nos interesa mostrar un detalle de los mismos. Entre los problemas de orden socio-económico cabe mencionar:

(a) **valor de la tarifa:** aumento de la tarifa, obtención de subsidios, tipos de regímenes tarifarios;

(b) **medios de producción:** reparación de infraestructura, realización de obras, ampliación de redes de acceso a los SAS, obtención de financiamiento, diferencias entre la macro y la micro medición;

(c) **balance económico del prestador de SAS:** insuficiencia de los ingresos que se perciben por tarifas para hacer frente a los costos de producción;

(d) **acceso a servicios básicos:** escasez de agua por sequías, garantizar la calidad y cantidad de agua, pérdidas en las redes de agua, demandas para que se garantice el acceso a servicios básicos;

(e) **salud:** riesgo de contraer enfermedades por consumir agua de mala calidad;

(f) **contaminación del recurso hídrico:** volcamiento de desechos cloacales, agrarios e industriales en cursos de agua superficiales y;

(g) **demandas sociales:** protestas de vecinos, reclamos de organizaciones, solicitudes de colegios profesionales.

Por otro lado, con relación a los problemas de orden político, los clasificamos en:

(a) **modos de regulación del Estado:** regulación y control de los prestadores de SAS, regímenes impositivos, modificación del marco regulatorio de SAS y;

(b) **modos de intervención del Estado:** falta de políticas públicas que solucionen el problema de acceso a SAS, críticas al modo en cómo acciona la fuerza política que ocupa el poder ejecutivo del Estado, dar a conocer a la ciudadanía los proyectos que pondrá en marcha el gobierno.

Ahora bien, nos interesa conocer como es la interrelación entre estas variables. En la cuadro N° 12 se puede observar que de las acciones sin confrontación, 66% de ellas fueron institucionalizadas y un 34% enunciativas. Con relación al problema que las origina podemos ver que en su mayoría se inscriben en el orden socio-económico, con un 86%.

Respecto al ámbito de las acciones de conflicto, podemos observar que predomina el acto enunciativo, con un 64% del total, lo cual estaría indicando que la confrontación se manifestó predominantemente en el campo discursivo, es decir que predominan más las críticas, quejas y reclamos a través de medios orales o escritos, que las acciones concretas mediante mecanismos institucionalizados o por hechos directos (movilizaciones, manifestaciones, decisión de dejar de pagar tarifas).

Si nos fijamos en el principal orden del problema que origina estas acciones, encontramos de nuevo una fuerte presencia de cuestiones socio-económicas (66%) pero cobra mayor relevancia en la confrontación los problemas de orden político (34%).

IV.1.4. ¿Cómo actuó el gobierno provincial? ¿Cuál fue su estrategia selectiva predominante?

Como lo propusimos en nuestros objetivos, nos interesa estudiar si hubo un cambio en el modo en cómo se relacionó la fuerza política que ocupó el ejercicio poder ejecutivo provincial (PEP) con relación a las localidades que son provistas por cooperativas. Es por eso que resulta significativo profundizar en el análisis del tipo acciones que realizó y cuál fue el orden del problema que las originó.

En el cuadro N° 14 podemos observar que un 68% de las acciones realizadas por el PEP fueron de carácter no confrontativo y el 32% restante fueron hechos de conflicto.

Cuadro N° 14. Hechos con y sin confrontación realizados por el PEP

		Tipo de acción	Orden (en porcentaje)		
			Socio-económico	Político	Total
Sin confrontación 68%	(28)	Institucionalizada	57	11	68
		Enunciativa	22	10	32
		Total	79	21	100
Con confrontación (13) 32%		Institucionalizada	23	31	54
		Enunciativa	15	31	46
		Total	38	62	100

Fuente: elaboración propia.

Dentro de las acciones sin confrontación, un 68% son institucionalizadas y el 32% restante son enunciativas. Con relación al problema que origina estas acciones, un 79% son de orden socio-económico y un 21% de orden político. Teniendo un peso preponderante los problemas de orden socio-económico cuando el tipo de acciones que se emprenden son institucionalizadas, con un 57%.

Si analizamos la totalidad de las acciones sin confrontación en su asociación con el tipo de problema que origina estas acciones, advertimos que predominan los problemas vinculados con obras de infraestructura (61% en el cuadro N° 15). Este 61% de acciones se divide en institucionalizadas (43%) y enunciativas (18%). Las acciones enunciativas están relacionadas con declaraciones en actos públicos para anunciar la realización de obras o para inaugurar las ya realizadas. Las acciones institucionalizadas fueron de inversión en infraestructura y firmas de convenios para construcción de obra pública. Es decir que la construcción de infraestructura fue un modo predominante en el accionar del gobierno provincial para hacer frente a la problemática de acceso a SAS, pero las intervenciones realizadas no siguieron un plan sistemático y estructural. Podemos decir que primó una visión técnica del problema y, por consiguiente, las acciones dirigidas a intentar solucionarlo adquirieron un carácter similar.

**Cuadro N° 15. Hechos sin confrontación realizados por el PEP
originados por problemas de obras de infraestructura**

Tipo de acción	Problema que origina la acción		
	Obras de infraestructura (medios de producción)	Otros	Total
Institucionalizada	43	25	68
Enunciativa	18	14	32
Total	61	39	100

Fuente: elaboración propia.

Si consideramos las acciones con confrontación podemos ver que el principal problema que origina estas acciones es de orden político (62%), y que el tipo de acciones realizadas se distribuye casi por mitades entre acciones institucionalizadas (54%) y enunciativas (46%) (ver cuadro N° 14). Dentro de las acciones originadas por problemas de orden político predominaron las que estuvieron dirigidas a regular y controlar el accionar de los prestadores de SAS, sobre todo lo relacionado con la adecuación a las normativas de calidad de agua. También se evidencia un conflicto al interior de la fuerza política que ocupa el poder ejecutivo del Estado, a través de hechos de confrontación originados por el ENRESS contra el gobernador y el MASPyMA, por el proyecto presentado para modificar el marco regulatorio de SAS, que pretendía restringir las funciones que posee el organismo de control. Esta confrontación la abordaremos con mayor profundidad en el siguiente apartado, cuando analizamos el accionar del PEP en el subsistema ASSA.

En el cuadro N° 16 podemos observar contra quiénes confrontó el gobierno provincial. En un 46% lo hizo contra otros actores institucionales-gubernamentales. Dentro de estos hechos, la confrontación es mayoritariamente de orden político (31%).

En segundo lugar, en un 30% confrontó contra prestadores de SAS. Estas acciones se dirigen al mismo tiempo a más de un prestador, incluyendo cooperativas, estados locales y ASSA. El problema que originó estas acciones fue en todos los casos de orden político, relacionado con cuestiones de regulación y control del accionar de los prestadores.

En tercer lugar, confrontó contra actores de la sociedad civil en un 24% de sus acciones, todas ellas originadas por problemas de orden socio-económico.

Cuadro N° 16. Contra quiénes confrontó el gobierno provincial, por medio de qué tipo de acciones y cuáles fueron los problemas que las originaron

Contra quién	Tipo de acción	Orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
OGI (46%)	Institucionalizada	15	16	31
	Enunciativa	0	15	15
Prestador de SAS (30%)	Institucionalizada	0	15	15
	Enunciativa	0	15	15
SC (24%)	Institucionalizada	8	0	8
	Enunciativa	16	0	16
Total		39	61	100

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, nos interesa observar cómo se manifestó la confrontación del gobierno provincial cuando confronta contra otros actores pertenecientes al ámbito estatal (identificado como OGI 46% en el cuadro N° 16). Una observación más desagregada nos permitió distinguir que un 50% de estas acciones se dirigieron a la fuerza política del Partido Justicialista, que encabezaba el poder ejecutivo en algunas localidades de la provincia y presidía el poder ejecutivo nacional. El 50% restante se trata de acciones de confrontación al interior de la fuerza política del Partido Socialista.

IV.1.5. ¿Cuáles fueron los actores que realizaron acciones de confrontación y contra quiénes confrontaron?

Siguiendo con los objetivos propuestos en esta Tesis, nos interesa identificar y analizar cómo fueron las confrontaciones entre los actores involucrados en el proceso de producción social de los SAS, durante el período 2010-2011 y si se conformaron, o no, alianzas entre actores políticos y sociales que luchan por hacer efectivo el derecho humano al agua y al saneamiento. Para poder responder a estos objetivos, estudiaremos cuáles fueron los actores que protagonizaron las acciones de confrontación, el orden de los problemas que originaron las acciones y a quiénes se dirigieron.

En el cuadro N° 17 se puede observar que el 51% de las acciones de confrontación fueron realizadas por el OGI y el 49% por la SC.

Cuadro N° 17. Actores que realizaron acciones de confrontación

		Tipo de orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
OGI (51%)	PEP	21	33	54
	Otros	33	13	46
	Total	54	46	100
SC (49%)	IPS	61	22	83
	AI	17	0	17
	Total	78	22	100

Fuente: elaboración propia.

Dentro del orden gubernamental, los problemas que originan las acciones se distribuyen casi por mitades entre el orden socio-económico (54%) y el orden político (46%). El 54% de las acciones de confrontación dentro del ámbito estatal son realizadas por el poder ejecutivo provincial (PEP). El 46% restante son realizadas por otros actores estatales: miembros de poderes ejecutivos locales, diputados y senadores provinciales, concejales municipales y el poder judicial. Estos actores pertenecen en un 73% a fuerzas políticas opositoras. El protagonismo mayor lo tuvo el Partido Justicialista. Una sola acción fue realizada por un miembro de la fuerza política oficialista (PS) que ocupaba un cargo legislativo a nivel local.

Las acciones de confrontación realizadas por la sociedad civil (49% del total de acciones de confrontación) son realizadas esencialmente por identidades político-sociales y los problemas que originan estas acciones son predominantemente de orden socio-económico (78%). Identificamos poca participación de actores individuales (17%).

En el cuadro N° 18, identificamos cuáles fueron los actores a quienes se dirigieron las acciones de confrontación. Cuando confronta el poder ejecutivo provincial, observamos que distribuye su confrontación: OGI-PEP (17%), OGI-otros (8%), SC-IPS (8%), SC-AI (4%) y prestadores de SAS (17%). En cambio, cuando los que confrontan son otros actores del ámbito estatal, concentran su confrontación contra el poder ejecutivo provincial (29%), dejando ver una confrontación entre distintas fuerzas políticas.

Cuadro N° 18. A quiénes se dirigieron las acciones de confrontación.

		Destinatario de la confrontación (porcentaje)					Total
		OGI-PEP	OGI-Otros	SC-IPS	SC-AI	Prestadores SAS	
OGI (51%)	PEP	17	8	9	4	17	55
	Otros	29	0	4	4	8	45
	Total	46	8	13	8	25	100
SC (49%)	IPS	52	4	0	17	9	82
	AI	9	5	0	0	4	18
	Total	61	9	0	17	13	100

Fuente: elaboración propia.

Cuando quien confronta es la SC, su confrontación se concentra contra el PEP (61%). En cuanto a la organización de la SC, sus acciones de confrontación se dan en un 82% a través de IPS (es decir, la SC organizada, que en este caso se manifiesta a través de cooperativas de SAS o federaciones de cooperativas).

Puesto que las acciones de confrontación que identificamos se dirigen principalmente al poder ejecutivo provincial, pasaremos a analizar con mayor detalle quiénes fueron los actores que realizaron estas acciones, si las realizaron de forma individual o colectiva y cuáles fueron los problemas que las originaron. Esto nos permitirá observar si existió una alianza entre estos actores o si existe la posibilidad de que se conformen alianzas a futuro.

Cuadro N° 19. Tipo de actores que confrontaron contra el PEP y problemas que originaron las acciones

		Tipo de problema en porcentaje			Total
		Acceso a servicios básicos/medios de producción	Modo de regulación	Valor de la tarifa	
OGI (12%)	FpV/PJ/PRO	59	8	0	67
	PEP (ENRESS)	0	33	0	33
	Total	59	41	0	100
SC (8%)	IPS	25	25	25	75
	AI	25	0	0	25
	Total	50	25	25	100

Fuente: elaboración propia.

Entre las acciones de conflicto dirigidas al gobierno provincial nos interesa destacar las siguientes: declaraciones críticas del presidente de la FeNCAP para que las localidades del interior cuenten con el mismo

subsidio del Estado provincial con el que cuenta ASSA; acciones enunciativas e institucionalizadas protagonizadas por el ENRESS en contra del proyecto para modificar el marco normativo de SAS presentado por el gobierno provincial; reclamos, manifestaciones y realización de asambleas por parte de vecinos afectados por consumir agua con arsénico por encima de los parámetros establecidos por la normativa vigente; reclamos de vecinos de distintas localidades para que se extiendan las redes de agua y cloacas y así poder contar con estos servicios; reclamos de intendentes, presidentes comunales y miembros de cooperativas de SAS dirigidos al gobierno provincial para que se inicien acciones inmediatas y poder abastecer de agua a las poblaciones afectadas durante el período de sequía; reclamos por parte de los prestadores de SAS al gobierno provincial para solicitar subsidios y poder adecuarse a la normativa de calidad de agua vigente; reclamos por parte de las autoridades políticas de las localidades que serían beneficiarias del programa provincial de acueductos para que se acelere la construcción de los mismos y así poder solucionar de forma definitiva los problemas de calidad y cantidad de agua y; declaraciones críticas por parte de senadores, diputados de la oposición y organizaciones sociales con relación al proyecto para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el oficialismo.

En todos estos casos las acciones fueron realizadas de forma individual, sin embargo, al analizarlas podemos encontrar indicios de posibles alianzas (ver cuadro N° 19). De esta manera identificamos distintos actores que realizando acciones de forma individual, pero con origen en un mismo problema, confrontan con un mismo actor.

Para dar un ejemplo, a partir del análisis de nuestra base de datos, identificamos que intendentes y presidentes comunales pertenecientes a distintas fuerzas políticas de la oposición realizaron acciones contra el PEP originadas en un 59% por problemas relacionados con acceso a servicios básicos y modos de producción. Por otro lado, con relación a la sociedad civil, identificamos que vecinos, cooperativas de agua y saneamiento de distintas localidades y la FeNCAP realizaron acciones confrontativas originadas en un 50% por problemas de acceso a servicios básicos y medios de producción. Es decir, los actores políticos y sociales

mencionados realizaron acciones individuales, dirigidas en contra del gobierno provincial, para que se realicen obras que garanticen el acceso a agua en cantidad suficiente y de buena calidad y contar con el mismo subsidio con el que cuentan los usuarios de la empresa provincial. El resultado del cuadro N°19 nos permite inferir que si los actores individuales que realizan las acciones fuesen conscientes de que están confrontando al mismo oponente por un mismo motivo, esto les daría la fuerza suficiente para plantear potenciales alianzas que les permitan resolver la problemática que los afecta. De este modo, si intendentes y presidentes comunales (OGI), cooperativas de SAS (IPS) y vecinos de distintas localidades (AI) hubiesen realizado acciones de forma conjunta, podrían haber tenido una influencia mayor para que se incorporen sus demandas en la estrategia desarrollada por el gobierno provincial (PEP).

Por otro lado, como podemos ver en el cuadro N° 19, el 41% de las acciones del OGI y el 25% de las acciones de las IPS se originaron por problemas del modo de regulación. En cuanto a estas acciones de confrontación, también identificamos la posibilidad de alianzas entre diputados y senadores provinciales pertenecientes a fuerzas políticas de la oposición (OGI), miembros del directorio del ENRESS (PEP-ENRESS) y organizaciones sociales (IPS) que luchan de manera individual por lograr la elaboración y aprobación de una nueva Ley de SAS que garantice el DHAS en la provincia de Santa Fe.

En el siguiente apartado, veremos que en 2013 se efectiviza una alianza entre los diputados del bloque Santa Fe para Todos y algunos miembros del directorio del ENRESS, que desencadenó la elaboración en forma conjunta de un proyecto de marco regulatorio de SAS. El proyecto incorporó las demandas realizadas por el ENRESS con relación a las funciones que debía tener el Ente.

IV.2. Subsistema ASSA. Diferencias y similitudes con relación al subsistema cooperativas

IV.2.1. ¿Quiénes fueron los actores que llevaron adelante el proceso de producción social de los SAS en las localidades provistas por ASSA?

En el subsistema ASSA también está presente la complejidad que posee el proceso social del agua para consumo humano en Santa Fe, debido a la diversidad de actores que están involucrados en las acciones que identificamos. Incluso, participan otros actores que no estuvieron involucrados en las acciones identificadas en el subsistema cooperativo.

Con relación a los actores comprendidos dentro del campo estatal, encontramos nuevamente la participación de los tres niveles de gobierno. En el nivel municipal, estuvieron presentes intendentes y concejales oficialistas y opositores de las localidades que son provistas por ASSA, el Foro de Intendentes y Presidentes Comunales Justicialistas y la Oficina Municipal del Consumidor de Rosario. Estos dos últimos no habían tenido participación en el subsistema cooperativo.

A nivel provincial, estuvieron involucrados nuevamente las autoridades políticas pertenecientes al PEP: el gobernador, el Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA), los directores del Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ENRESS), el presidente de Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA), el Secretario de Medio Ambiente, diputados y senadores. No encontramos acciones realizadas por el Secretario de Aguas, que sí tuvo participación en el subsistema cooperativo. Por otro lado, identificamos mayor participación de diputados y senadores provinciales pertenecientes a fuerzas políticas de la oposición.

También estuvieron implicados actores pertenecientes al nivel nacional, que no habían estado presentes cuando analizamos el subsistema cooperativo. Estos son: la Defensoría del pueblo de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Por otro lado, no encontramos en el subsistema ASSA ninguna acción realizada por el ENOHSA, organismo que sí había estado presente en la realización de acciones de inversión para mejorar la prestación del servicio de las localidades provistas por cooperativas.

En cuanto a la sociedad civil, las identidades político-sociales que estuvieron presentes, y que también tuvieron participación en las localidades provistas por cooperativas, son: la prensa escrita, el Colegio de Ingenieros Especialistas de la Provincia de Santa Fe, la Cátedra Libre del Agua y asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y

consumidores. Por otro lado, en el caso del subsistema ASSA, sí encontramos la presencia de representantes del sector económico, trabajadores y empresarios. Estos son: la Cámara de empresas inmobiliarias de Rosario, la Confederación General del Trabajo de la República Argentina regional Santa Fe y el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario. La participación de este último sindicato tiene que ver con que los trabajadores de ASSA están comprendidos bajo el convenio colectivo de trabajo del mismo. Con relación al subsistema cooperativas, recién en 2015 se firmó un convenio colectivo de trabajo entre la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FeNTOS) y la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable (FeNCAP), por el cual los trabajadores de las cooperativas comprendidas en la FeNCAP podían afiliarse a los sindicatos de trabajadores de obras sanitarias de Santa Fe o Rosario (Resolución S.T. 1.749/15 de la Secretaría de Trabajo de la Nación).

Los actores individuales que participaron fueron vecinos usuarios de los servicios, vecinos sin cobertura, profesores y equipos de investigación de distintas universidades públicas.

VI.2.2. ¿Cuál fue el protagonismo de los actores en la totalidad de los hechos registrados?

Se encontró que los actores con mayor protagonismo dentro del proceso social de producción de SAS, pertenecen a las distintas ramas del Estado, representando un 73% del total de las acciones registradas. Podemos ver que la participación estatal es mayor que en el caso de las localidades provistas por cooperativas, donde las acciones realizadas por organismos gubernamentales representaban un 64%, 9 puntos porcentuales por debajo que en el caso de las localidades provistas por la empresa pública.

Ahora bien, dado que los actores gubernamentales fueron los que mayor grado de participación tuvieron nos interesa observar con más profundidad algunas de las características de los actores que participaron. En el cuadro N° 20 se puede observar que el OGI a nivel provincial fue el que realizó la mayor cantidad de acciones con 80%, y la fuerza política oficialista fue la que tuvo el mayor protagonismo dentro de este nivel (75%).

En cambio, en el caso de las localidades donde el prestador principal es una cooperativa, la participación del nivel provincial fue considerablemente menor, con un 61% del total de acciones realizadas por organismos gubernamentales y un 55% si consideramos solamente la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado. Esta cuestión nos sirve para constatar, en principio, la menor presencia del poder ejecutivo provincial en las localidades que no están directamente a su cargo. Tendencia que el FPCyS se había propuesto superar, pero el análisis de las noticas demuestran que no se revirtió.

Cuadro N° 20. Grado de participación de los distintos niveles del OGI por fuerza política en porcentaje.

Nivel OGI	Grado de participación			Total
	Oficialismo	Otras fuerzas políticas	NC	
Provincial	75	5		80
Local	3	13		16
Nacional	0	3		3
Internacional	0	0	1	1
Multinivel	0	1	0	1
Total	78	21	1	100

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien ¿Cómo fue el protagonismo de los otros niveles de gobierno? Siguiendo con la lectura del cuadro N° 20, se puede observar que en el subsistema ASSA el nivel local tuvo una baja participación (16%) y encontramos en este nivel una mayor presencia de otras fuerzas políticas.

En el caso del subsistema cooperativas, la participación del nivel local es más elevada, ascendiendo al 28%. Esto nos puede estar dando indicios de una suplencia de las responsabilidades que no son asumidas por el gobierno provincial (siendo que no es el organismo responsable de la provisión de SAS) y de las cuales se hicieron, en parte, cargo los actores gubernamentales locales. Además, también en el caso de las cooperativas en este nivel hay mayor participación de fuerzas políticas opositoras que de los actores oficialistas.

Por último, el nivel nacional tuvo poca participación en el caso de las localidades provistas por ASSA, con un 3% de las acciones realizadas por el OGI. Para el caso de las cooperativas, las acciones realizadas por actores gubernamentales nacionales asciende a un 11%, todas ellas

realizadas por la fuerza política que asumió el gobierno nacional durante el período estudiado, el Frente para la Victoria (FpV).

Como podemos observar hasta aquí, para el caso del subsistema ASSA, encontramos una fuerte presencia del gobierno provincial y para el caso de las cooperativas esta presencia es menor y es, en parte, reemplazada por autoridades municipales y nacionales de fuerzas políticas opositoras al FPCyS.

IV.2.3. ¿Cuáles fueron las acciones generadas por las distintas problemáticas relacionadas con la provisión de agua para consumo humano en las localidades provistas por ASSA?

Para abordar esta cuestión, pondremos nuevamente nuestra atención en analizar qué tipo de acciones predominaron y cuáles fueron los problemas que las originaron. Una primera lectura del cuadro N° 21, nos permite identificar que en el subsistema ASSA tuvieron un peso preponderante las acciones confrontativas, con un 73% del total de acciones identificadas. Para el caso del subsistema cooperativas, este porcentaje representó un 41%, es decir que cuando es el Estado provincial el que provee directamente los SAS aumenta el grado de conflictividad en el proceso de producción social de estos servicios. Más adelante veremos quiénes son los actores que confrontan y cuáles problemas predominan en esas luchas.

Ahora bien, nos interesa conocer cómo es la interrelación entre las variables presentadas en el cuadro N° 21. En primer lugar, se puede observar que de las acciones sin confrontación, 73% de ellas fueron institucionalizadas y un 27% enunciativas. Con relación al problema que las origina podemos ver que en su mayoría se inscriben en el orden socio-económico, con un 81%. Estos porcentajes se distribuyen de modo similar en el caso del subsistema cooperativas.

Cuadro N° 21. Hechos con y sin confrontación por tipo de acción y orden del problema

		Orden (en porcentaje)			
		Tipo de acción	Socio-económico	Político	Total
Sin confrontación 27%	Institucionalizada		60	13	73
	Enunciativa		21	6	27
	Total		81	19	100
Con confrontación 73%	Institucionalizada		25	4	29
	Enunciativa		58	10	68
	Directa		2	1	3
	Total		85	15	100

Fuente: elaboración propia.

Respecto al ámbito de las acciones de conflicto, podemos observar que predomina el acto enunciativo, con un 68% del total, lo cual, al igual que en las localidades provistas por cooperativas, estaría indicando que la confrontación se manifestó predominantemente en el campo discursivo, es decir que predominan más las críticas, quejas y reclamos a través de medios orales o escritos. Nuevamente, también en el subsistema ASSA encontramos que las acciones concretas mediante mecanismos institucionalizados (29%) o por hechos directos (3%), como movilizaciones, manifestaciones, decisión de dejar de pagar tarifas tienen un peso menor en el proceso. Si nos fijamos en el principal orden del problema que origina estas acciones, encontramos de nuevo una fuerte presencia de cuestiones socio-económicas (85%). Para el caso del subsistema cooperativas, la relación entre estas variables es similar.

Debido que el orden socio-económico es el que origina la mayor cantidad de las acciones, tanto en el subsistema ASSA como en el de cooperativas, observaremos qué tipo de problemas son los que predominan al interior de este orden. Para ello se confeccionaron los cuadros N° 22 y 23. En el cuadro N° 22 se presentan los hechos (con y sin confrontación) por tipo de problema del orden socio-económico y en el cuadro N° 23 se presentan los tipos de problema del orden socio-económico desagregados en subtipos.

Si consideramos el subsistema ASSA, en el cuadro N° 22 podemos observar que el tipo de problema socio-económico de mayor relevancia es

el valor de la tarifa, con un 29%. Además predominan casi en su totalidad las acciones de confrontación originadas por esta cuestión (28%).

Si desagregamos los problemas vinculados al valor de la tarifa, encontramos que el 80% de los mismos se generan a partir de los pedidos de aumentos de tarifa (ver cuadro N° 23).

El segundo problema en grado de importancia es medios de producción, con un 27% y se distribuye casi por mitades entre acciones con y sin confrontación (cuadro N° 22). En el cuadro N° 23, podemos ver que dentro de este problema las acciones que predominan son las originadas por la realización de obras (46%) y por la falta de obras (32%). Las obras que se realizan o se reclama que se realicen, tienen que ver principalmente, con la extensión de redes de acceso a SAS en los barrios periféricos de las ciudades y con la reparación de cañerías en la vía pública.

Cuadro N° 22. Hechos con y sin confrontación por tipo de problema del orden socio-económico. Subsistema ASSA

Tipo de problema del orden socio-económico (en porcentaje)					
	Valor de la tarifa	Medios de producción	Acceso a servicios básicos	Otros	Total
Sin confrontación	1	12	5	9	27
Con confrontación	28	15	15	15	73
Total	29	27	20	24	100

Fuente: elaboración propia.

Cuadro N° 23. Hechos del orden socio-económico por tipo de problema desagregado. Subsistema ASSA

Tipo de problema	Subtipo de problema	Porcentaje
Valor de la tarifa (29%)	Aumento de tarifa	80
	Subsidios	11
	Otros	9
	Total	100
Medios de producción (27%)	Realización de obras	46
	Falta de obras	32
	Otros	22
	Total	100
Acceso a servicios básicos (20%)	Falta de cobertura	69
	Calidad y cantidad de agua	24
	Otros	7
	Total	100

Fuente: elaboración propia.

El tercer problema en grado de importancia es el acceso a servicios básicos, con un 20% y predominan las acciones de confrontación con un 15% (cuadro N° 22). Estas acciones, se constituyen de reclamos por falta de cobertura en los barrios periféricos de las ciudades provistas por ASSA, con un 69% dentro de este problema (ver cuadro N° 23). También nos encontramos con la presencia de hechos originados por la falta de cantidad y calidad de agua, con un 24%. Estas últimas tienen lugar a partir de los reclamos de autoridades políticas locales y vecinos de las localidades provistas por ASSA que utilizan fuentes subterráneas, principalmente de las ciudades de Rafaela y Cañada de Gómez.

Por último, el 24% restante comprendido por los otros problemas que identificamos en la prensa, son salud, afectación del recurso hídrico, hábitos de consumo y demandas sociales (cuadro N° 22).

Ahora nos interesa observar qué ocurre en el subsistema de localidades provistas por cooperativas con relación a los tipos principales de problemas que originan las acciones. En el cuadro N° 24 podemos observar que el problema principal está relacionado con los medios de producción (40%) y predominan los hechos sin confrontación (33%). Si observamos este problema desagregado en el cuadro N° 25, la cuestión relacionada con la realización de obras es la que posee mayor relevancia, ocupando el 84% dentro del problema medios de producción. Estas obras tienen que ver con la construcción de acueductos y plantas de tratamiento, todas ellas dirigidas a aumentar la cantidad y mejorar la calidad del agua de los usuarios de las localidades provistas por cooperativas (no identificamos en este ítem temas vinculados a obras de saneamiento).

El segundo problema en orden de importancia es el acceso a servicios básicos (31%), dónde también predominan las acciones sin confrontación (cuadro N° 24). Si observamos el cuadro N° 25, la cuestión de calidad y cantidad de agua es la que tiene mayor relevancia dentro de este problema, con un 66%.

En tercer lugar, nos encontramos con las acciones originadas por el problema de valor de la tarifa, con un 12% (cuadro N° 24). Si observamos este problema desagregado en el cuadro N° 25, predomina la cuestión del subsidio con un 50%, relacionada con las negociaciones y exigencias de

parte de los representantes del sector cooperativo para establecer el porcentaje del subsidio que este último daría a las localidades que reciben agua en bloque a partir del acueducto centro oeste.

Consideramos importante destacar que, a diferencia del subsistema ASSA, el aumento de tarifa no es el problema principal que origina las acciones cuando se trata de cooperativas. Esto puede estar relacionado con la lógica de gestión que caracteriza a las organizaciones de este tipo, que tratan de resolver el problema de la insuficiencia de los ingresos que perciben por tarifa a través de otros mecanismos, como por ejemplo utilizando los ingresos que perciben por la prestación de otros servicios (electricidad, cable, internet) para cubrir este déficit. Existe un interés en los prestadores cooperativos por no hacer recaer en los usuarios el aumento del costo de los insumos y otros factores que intervienen en la producción de estos servicios.

Cuadro N° 24. Hechos con y sin confrontación por tipo de problema del orden socio-económico. Subsistema cooperativas

Tipo de problema del orden socio-económico (en porcentaje)					
	Medios de producción	Acceso a servicios básicos	Valor de la tarifa	Otros	Total
Sin confrontación	33	27	5	3	68
Con confrontación	7	4	7	14	32
Total	40	31	12	17	100

Fuente: elaboración propia.

Cuadro N° 25. Hechos del orden socio-económico por tipo de problema desagregado. Subsistema cooperativas

Tipo de problema	Subtipo de problema	Porcentaje
Medios de producción (40%)	Realización de obras	84
	Falta de obras	14
	Otros	2
	Total	100
Acceso a servicios básicos (31%)	Calidad y cantidad de agua	66
	Falta de cobertura	31
	Otros	3
	Total	100
Valor de la tarifa (12%)	Subsidios	50
	Aumento de tarifa	33
	Otros	17
	Total	100

Fuente: elaboración propia.

Como mencionamos al comienzo de la Tesis, nos encontramos con dos situaciones, dos realidades claramente identificables. Por un lado tenemos las localidades abastecidas por ASSA, que presentan problemas, principalmente de carácter infraestructural y financieros, entre los cuales podemos mencionar: antigüedad de las instalaciones, pérdidas en las redes de distribución de agua potable, déficit de cobertura en los barrios periféricos y reclamos por los aumentos de tarifas, entre las situaciones más frecuentes. Por otro lado, nos encontramos con localidades que integran el grupo de poblaciones no asistidas por el Estado provincial y que esta ausencia es suplida principalmente por las organizaciones cooperativas, que presentan problemas relacionados con la realización de obras de infraestructura para afrontar los problemas de cantidad y calidad de agua. Estos problemas se vieron agravados por el período de sequía ocurrido durante los años 2008-2012, principalmente en el noroeste provincial, donde se produjo un descenso del acuífero que abandonó los estratos más permeables. Como consecuencia, resultó cada vez más difícil extraer agua sin correr el riesgo de la salinización de las fuentes subterráneas. Esto implicó que los habitantes de estas localidades no pudieron siquiera disponer de agua de poca o ninguna calidad.

IV.2.4. ¿Cómo actuó el gobierno provincial? ¿Cuál fue la estrategia selectiva predominante?

Como lo propusimos en nuestros objetivos, nos interesa estudiar cómo fue la estrategia selectiva de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo provincial (PEP) con relación a las localidades que son provistas por ASSA. Es por eso que resulta significativo profundizar en el análisis del tipo acciones que realizó y cuál fue el orden del problema que las originó. Al principio de este apartado mencionamos que el proceso social de producción de SAS en el caso de subsistema ASSA es protagonizado por actores gubernamentales de distintos niveles, ya que realizaron el 73% de las acciones. Ahora bien, los actores gubernamentales con mayor protagonismo dentro de este proceso fueron los integrantes del poder ejecutivo provincial, debido a que realizaron el 54% de las acciones. Queremos investigar con mayor profundidad cómo fue el accionar de los

actores que integran el PEP no sólo por los objetivos de nuestra investigación, sino también porque del análisis de nuestro instrumento empírico surge como la fuerza política que protagonizó el proceso que estamos estudiando.

En el cuadro N° 26 podemos observar que en el subsistema ASSA 34% de las acciones realizadas por el PEP fueron de carácter no confrontativo y el 66% restante fueron hechos de conflicto. Cuando analizamos el subsistema de las localidades provistas por cooperativas, esta relación era inversa puesto que, dentro de las acciones realizadas por el PEP, predominaron las de carácter no confrontativo con un 68%.

Cuadro N° 26. Hechos con y sin confrontación realizados por el PEP.

Subsistema ASSA

	Tipo de acción	Orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
Sin confrontación 34%	Institucionalizada	64	9	73
	Enunciativa	21	6	27
	Total	85	15	100
Con confrontación 66%	Institucionalizada	23	8	31
	Enunciativa	52	17	69
	Total	75	25	100

Fuente: elaboración propia.

Dentro de las acciones sin confrontación, un 73% son institucionalizadas y el 27% restante son enunciativas. Con relación al problema que origina estas acciones, un 85% son de orden socio-económico y un 15% de orden político. Teniendo un peso preponderante los problemas de orden socio-económico cuando el tipo de acciones que se emprenden son institucionalizadas, con un 64%.

Si consideramos las acciones con confrontación podemos ver que el principal problema que origina estas acciones es nuevamente de orden socio-económico (75%), y que predominan las acciones enunciativas (69%), “confrontación de palabras”. Analizaremos con más profundidad entonces las acciones con y sin confrontación originadas por problemas de orden socio-económico, puesto que son las que predominan y nos permitirá encontrar indicios de cuál fue la estrategia predominante del PEP para el caso de las localidades provistas por ASSA.

En el cuadro N° 27 podemos observar que el tipo de problema que predominó dentro de las acciones realizadas por la fuerza política oficialista es el valor de la tarifa (39%). Dentro del mismo todas las acciones originadas son de confrontación, y predominan los problemas por pedidos de aumento tarifario realizados por ASSA (alcanzando un 32%). Este 32% está compuesto por acciones institucionales, tales como la presentación del pedido de aumento de la empresa al ENRESS, la realización de audiencias públicas por parte del ente regulador para evaluar estos pedidos de aumento y, finalmente, la aprobación de este pedido por parte del MASPMA. También nos encontramos con acciones enunciativas por parte del presidente de ASSA, del ministro de aguas y servicios públicos y de diputados oficialistas para justificar y apoyar los pedidos de aumento.

Cuadro N° 27. Hechos realizados por el PEP por tipo de problema desagregado del orden socio-económico. Subsistema ASSA

Tipo de problema	Subtipo de problema	Porcentaje		Total
		Con confrontación	Sin confrontación	
Valor de la tarifa (39%)	Aumento de tarifa	32	0	32
	Otros	7	0	7
Medios de producción (32%)	Realización de obras	3	21	24
	Otros	5	3	8
Otros (29%)		16	13	29
	Total	63	37	100

Fuente: elaboración propia.

Del análisis de los cuadros N° 26 y N° 27 surge que la estrategia selectiva que desarrolló el poder ejecutivo provincial en las localidades provistas por ASSA fue el aumento progresivo de la tarifa. Esta estrategia se constata a través de entrevistas realizadas a representantes de la principal fuerza política de la oposición y al presidente del directorio del ENRESS, quienes manifestaron que, a partir de que asumió el gobierno de la provincia el FPCyS, cambió la lógica de acción de la empresa pública. Cuando la empresa fue reestatizada en el año 2006, bajo el gobierno de Jorge Obeid (2003-2007), se había establecido como política mantener estable el valor de la tarifa que se le cobraba a los usuarios. A partir de que asumió la nueva fuerza política en diciembre de 2007, cambió esta estrategia. La decisión de la cartera de agua y saneamiento provincial y de las autoridades políticas de la empresa pública fue ir aumentando

progresivamente la tarifa para cubrir los costos operativos de producción de los SAS. A continuación, citamos algunos fragmentos de estas entrevistas:

“Durante el gobierno de Jorge Obeid, se había tomado la definición de no aumentar tarifas. Eso hacía que el gobierno con sus propios recursos se hacía cargo del sostenimiento y mantenimiento de la empresa. Cuando llega en el 2007 Hermes Binner, la política fue diferente. Hubo una idea de que el funcionamiento de la empresa se bancara a través de la tarifa y por lo tanto empezó a haber fuertes incrementos tarifarios, muy duros a partir del año 2008 en adelante” (entrevista realizada a diputado provincial por el PJ, 25/07/2019).

Asimismo, este aumento progresivo de la tarifa se vio acompañado por una disminución de la inversión del gobierno provincial, cómo se pudo constatar en la siguiente entrevista:

“Con el Ministerio siempre tuve una relación tirante por cosas, como por ejemplo, en el aumento tarifario del año 2012. La inversión total entre gastos operativos y gastos de inversión del Estado provincial en ASSA del 2011 habían sido 303 millones, en el 2012 bajó a 200, era la primera vez desde que se creó ASSA que bajaba la inversión total, sumado gastos operativos más inversión. En ese momento, el ministerio planteaba un aumento tarifario del 87%. O sea, casi se duplicaba la tarifa. Yo le dije no mire, me parece que no es así. No puede ser que el Estado se corra de su compromiso de invertir y les pida a los usuarios que paguen el doble de tarifa porque es evidente que es una transferencia de la responsabilidad hacia el usuario” (entrevista realizada al presidente del directorio del ENRESS, 13/07/2017).

En las dos citas reseñadas se hace visible la decisión del gobierno provincial, a través de ASSA, de iniciar un proceso de ajuste y aumento tarifario con el objetivo de trasladar al usuario parte de los aumentos en los costos de la potabilización y distribución del agua y recolección de los residuos cloacales. Durante el período 2008-2015 se realizaron 5 aumentos tarifarios (ver cuadro N° 28).²⁹

²⁹ El cálculo de la cantidad de metros cúbicos consumidos por cada usuario puede ser establecido por consumo medido, para el caso de aquellos que cuentan con micromedidor,

El rango I contiene baldíos, cocheras, bauleras, pequeños locales y mono ambientes, mientras que el V incluye solamente a las grandes superficies comerciales e industriales. Por esto nos referiremos especialmente a los rangos II, III y IV que son el 70% de los usuarios y la absoluta mayoría de las casas de familia. Un usuario del rango II, que pagaba 70 pesos en 2008, pasó a pagar 407 pesos con el aumento de 2014. Un usuario del rango III, que pagaba 100 pesos en 2008, pasó a pagar 720 pesos. Un usuario del rango IV que pagaba 200 pesos en 2008 pasó a pagar 1.661 en 2014 (Oficina Municipal del Consumidor, 2014).

Cuadro N° 28. Incrementos tarifarios realizados por ASSA. Período 2007-2015

Rango	Evolución incrementos tarifarios				
	2008	2010	2011	2013	2014
I (0 a 22,14 m ³)	29%	19%	63,06%	26,5%	37%
II (22,15 a 40 m ³)	29%	41,9%	76,86%	26,5%	37%
III (40,01 a 70 m ³)	29%	53,25%	102,72%	26,5%	37%
IV (70,01 a 300 m ³)	29%	65,13%	117,02%	26,5%	37%
V (> a 300 m ³)	29%	80,29%	135,41%	26,5%	37%

Fuente: elaboración propia en base a Resolución del MASPyMA N°: 561/2008; 134/2010; 092/2011; 358/2013; 577/214.

El salario mínimo vital y móvil para el año 2015 era de 5.588 pesos. Si calculamos los que pagaba cada usuario por mes³⁰, esto significa que para los hogares que estaban dentro del rango II, el costo de la tarifa por los servicios de SAS representaba el 4% de su ingreso mínimo, para el rango III representaba un 6% y para el IV un 15%. Estos porcentajes superan el fijado por la ONU en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que establece que la tarifa de los servicios sanitarios no puede superar el 3%

o por consumo presunto. En este último caso, se asigna un volumen de acuerdo a la cantidad de metros cuadrados edificados, quedando conformados los rangos de la manera siguiente: rango I, menos de 70 m²; rango II, entre 70 y 110 m²; rango III, entre 110 y 200 m²; rango IV, de 200 a 900 m² y rango V, más de 900 m² (Oficina Municipal del Consumidor, 2014 y Decreto provincial N° 1358/2007. ANEXO 1.2.9 Régimen Tarifario).

³⁰ La tarifa de ASSA es bimensual, por lo cual para obtener la proporción de lo que paga el usuario por tarifa con relación al salario mínimo utilizamos el monto que se paga por factura por mes. Es decir que con el último aumento realizado en 2014 un usuario del rango II pagaba por mes 203 pesos, el rango III pagaba 360 pesos y el rango IV 830 pesos.

de los ingresos del hogar para poder ser considerado asequible (ONU, 2015).³¹

Garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento implica la inversión en obras de infraestructura para asegurar la disponibilidad, la calidad y el acceso universal a estos servicios. Además, una de las exigencias para garantizar el DHAS es que estos servicios deben ser económicamente asequibles para todos. Esto implica que el valor de la tarifa de SAS no debe comprometer el ejercicio de otros derechos. Si los costos de producción y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento son elevados, para asegurar que el ciudadano común pueda acceder a estos servicios sin comprometer el disfrute de otros derechos, el Estado debe establecer un régimen de subsidios directos o cruzados. Durante el período 2007-2015, la política tarifaria de los gobiernos socialistas se basó en aumentar el valor de la tarifa con la intención de llegar a cubrir los costos operativos de la empresa ASSA, reproduciendo la lógica de una empresa privada. Esto, en la práctica funcionó de manera contraria a la iniciativa expresada en los Planes Estratégicos Provinciales de garantizar el derecho humano al agua en la provincia de Santa Fe.

Para terminar de delimitar la estrategia seguida por el gobierno provincial para el caso del subsistema ASSA, abordaremos contra quiénes confrontó el gobierno provincial, por medio de qué tipo de acciones y cuáles fueron los problemas que las originaron.

En el cuadro N° 29 podemos observar que las acciones de confrontación realizadas por el gobierno provincial estuvieron dirigidas principalmente a actores del orden gubernamental institucional, con un 64%. Dentro de estos hechos, la confrontación es mayoritariamente de orden socio-económico (40%).

³¹ En setiembre de 2019 el salario mínimo vital y móvil fue fijado en el valor de 16.875 pesos y la factura de ASSA bimestral para el rango II tenía un costo de 1600 pesos. Estableciendo la relación entre ingreso mínimo y costo mensual de la tarifa, obtenemos que un usuario del rango II disponía, en setiembre de 2019, el 5% de su salario mínimo para el pago de los servicios de agua y saneamiento. Es decir que se siguió acentuando en los años posteriores al período que estudiamos la tendencia a hacer cada vez más inasequible el acceso a los SAS.

En segundo lugar, en un 36% confrontó contra actores de la sociedad civil. El problema que originó estas acciones fue también, mayoritariamente, de orden socio-económico, con un 34%.

Cuadro N° 29. Contra quiénes confrontó el gobierno provincial y cuál fue el orden del problema que originó las acciones. Subsistema ASSA

Contra quién	Orden (en porcentaje)		Total
	Socio-económico	Político	
OGI	40	24	64
SC	34	2	36
Total	74	26	100

Fuente: elaboración propia.

Debido a que identificamos que predominan las acciones de confrontación contra otros actores del orden gubernamental institucional, nos interesa observar cómo se manifestó la confrontación del PEP cuando confronta contra otros actores pertenecientes al ámbito estatal (identificado como OGI 64% en el cuadro N° 29). Una observación más desagregada nos permitió distinguir que un 71% de estas acciones se trata de confrontaciones al interior de la fuerza política del oficialismo. El 29% restante se dirigieron a la principal fuerza política de la oposición, el Frente para la Victoria, primera minoría en la cámara de diputados provincial durante el período 2007-2011. Además, el FpV, encabezaba el poder ejecutivo en algunas localidades de la provincia y presidía el poder ejecutivo nacional.

Ahora bien, nos interesa analizar cómo fueron las confrontaciones al interior de la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo provincial. En el cuadro N° 30 podemos observar que el actor que realizó la mayor cantidad de confrontaciones contra otros actores del gobierno provincial fueron los miembros del directorio del ENRESS con un 76%. Según lo establecido por artículo 22 de la Ley 11.220/94, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios debe ser dirigido y administrado por un directorio de cinco miembros titulares, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo, de los cuales uno será a propuesta de la organización gremial más representativa de los trabajadores de la actividad. El mandato de cada uno de los

directores tiene una duración de cuatro años. Según lo expresado por quién fue director del ENRESS durante el período estudiado:

“El hecho de que sea propuesto por el ejecutivo y votado por las cámaras es bueno porque siempre, para que sea votado por las cámaras, siempre hubo algún miembro de la oposición, entonces vos te aseguras que haya alguna voz disonante” (Entrevista realizada al presidente del directorio del ENRESS, 06/10/2015).

Cómo ya mencionamos, el miembro designado por el poder ejecutivo para ocupar la presidencia del directorio del ENRESS durante el período 2009-2013, provenía de las organizaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores que realizaron acciones para promover la reestatización de la empresa pública. Este actor, si bien fue designado por el poder ejecutivo provincial, realizó acciones críticas en contra de las medidas impulsadas por el MASPyMA y ASSA. Es por esto que resulta interesante analizar cómo, por qué y contra quiénes confrontó dicho organismo.

Cuadro N° 30. Quiénes confrontan al interior de la fuerza política del oficialismo

Quién	Contra quién	Orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
ENRESS (76%)	ASSA	31	7	38
	Gobierno/MASPyMA /ASSA	17	21	38
MASPyMA (17%)	ENRESS	3	7	10
	ASSA	0	7	7
ASSA (7%)	ENRESS	7	0	7
Total		59	41	100

Fuente: elaboración propia.

El Ente dirigió sus confrontaciones a ASSA de forma individual (38%) y al gobierno provincial, el MASPyMA y ASSA (38%) de forma conjunta. Cuando la acción del ENRESS se dirige a ASSA, el principal orden que las origina es el socio-económico (31%), predominando los problemas relacionados al valor de la tarifa. Cómo por ejemplo, las convocatorias del ENRESS a audiencias públicas para analizar los pedidos de aumento tarifario de la empresa o declaraciones críticas de los miembros del

directorío del ente con relación a si es o no adecuado el porcentaje de aumento exigido por ASSA.

Por otro lado, cuando las acciones del ENRESS se dirigen a múltiples actores del gobierno provincial al mismo tiempo, predominan los hechos originados por problemas de orden político (21%), relacionados principalmente con la modificación del marco regulatorio de SAS.

En noviembre de 2010, el gobierno provincial presentó el proyecto de un nuevo marco regulatorio para los servicios públicos de agua potable y saneamiento de toda la provincia. El proyecto pretendía reemplazar la Ley Nº 11.220, vigente desde 1994, que abrió paso a la privatización de la entonces Dirección Provincial de Obras Sanitarias. Entre los aspectos del nuevo marco regulatorio propuesto, vinculados a la construcción de una lógica de gestión público progresista, cabe mencionar los siguientes:

(1) establecer un régimen normativo que, en el marco del reconocimiento del derecho humano al agua potable y al saneamiento, facilite el acceso a dichos servicios en condiciones técnicamente aceptables de calidad, regularidad, continuidad y eficiencia en la prestación de los mismos de conformidad con las posibilidades técnicas, económicas y financieras que permitan los planes de mejoras del servicio;

(2) la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Provincial pueda establecer un sistema de subsidios directos para aquellos usuarios que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social o en situaciones socio-económicas que no les permitan hacer frente a la obligación de pago. Esto, en la práctica, significaría el acceso al subsidio para casos sociales no sólo para los usuarios de ASSA, sino también para quienes son provistos por otros prestadores;

(3) la creación de un fondo provincial de saneamiento destinado a financiar grandes obras que requiere el sistema de distribución de agua potable, como acueductos y redes y;

(4) la eliminación de la tarifa plana de ASSA y su reemplazo por un sistema segmentado, donde el costo según la zona donde viva el cliente y el valor del servicio se establecería según la cantidad de metros cúbicos consumidos.

Sin embargo, el proyecto de ley tenía aspectos controversiales en relación a la nueva función que debía tener el ENRESS y este fue el problema principal que dio lugar a las relaciones de confrontación que identificamos en el cuadro N° 30. El marco regulatorio vigente, regido por la Ley 11.220/94, en su artículo 6, dispone que “Las funciones de regulación y control de la prestación del servicio en todo el territorio de la provincia de Santa Fe, corresponderán al Ente Regulador de Servicios Sanitarios”. El marco regulatorio presentado por el oficialismo proponía disolver el Ente Regulador de los Servicios Sanitarios y reemplazarlo por el Ente de los Servicios Sanitarios. Esto significaba que el organismo dejaría de tener las funciones de regulación para mantener solamente funciones de control. La Autoridad de Aplicación propuesta por el proyecto, el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, tendría las función de aprobar los regímenes tarifarios, los pedidos de aumento tarifarios y los planes de mejoras, operación y mantenimiento de los servicios a cargo de ASSA, o quien en su futuro la reemplace, y de los servicios no incluidos dentro de la jurisdicción provincial. El Ente solamente estaría facultado para emitir opinión previa, a pedido de la Autoridad de Aplicación, respecto de los aumentos tarifarios y de la aprobación de los planes de mejoras o de expansión de los servicios.

La función que debería tener el Ente de Control, queda de manifiesto en la entrevista que realizamos a quien fue el presidente de ASSA durante este período:

“Nosotros pensamos que el ente puede seguir, pero que debería ser un ente, no de regulación, sino de control. Un ente más de tipo técnico, que controle los aspectos de calidad de agua en las distintas localidades, que tome las denuncias de la gente y realice tareas de control también a nivel contable. Que, por ejemplo, ante la necesidad de un ajuste tarifario por motivos inflacionarios, que lamentablemente se da con frecuencia en los últimos años, controle a través de la contabilidad regulatoria si es procedente lo que el ministerio está planteando. ¿El ajuste tiene justificativos legal, económico, financiero y técnico? Si es procedente, basta con que el ENRESS desarrolle el control. Después, la definición de las tarifas nosotros creemos que es una responsabilidad de

la autoridad de aplicación y del gobierno provincial, porque el gobierno provincial es el que sabe en definitiva a qué sectores y cómo tiene que subsidiar, en qué medida tiene que subsidiar, quiénes lo necesitan más, dónde se puede recuperar más del costo operativo, dónde no se puede. Eso es una política que a nosotros nos parece que es irrenunciable y no lo puede establecer el ente regulador. El ente regulador tiene que, en todo caso, controlar que el servicio se preste en forma eficiente en cuanto a cantidad, calidad, y que sean prolijos los números de la empresa” (Entrevista realizada al presidente de ASSA, 14/10/2015).

Otra de las razones por las cuales se pretendía quitar al ente su función de regulación era por su facultad para incidir en la conformación de régimen tarifario de ASSA. Como mencionamos, en 2010 el ente emitió una resolución por la cual, ante un pedido de aumento de tarifa de la empresa, debía realizarse una audiencia pública para que participen y emitan su opinión actores políticos y sociales. Por otro lado, en 2010 el Ente emitió la Resolución N° 345/10 que modificó el régimen tarifario y estableció un sistema de subsidio estatal progresivo de acuerdo al volumen de consumo real o asignado de cada usuario.

El nuevo marco regulatorio buscaría limitar todas las acciones del ente tendientes a confrontar la lógica de acción de ASSA de cubrir los costos del servicio de SAS a través de los aumentos tarifarios, en lugar de priorizar el servicio desde una perspectiva del DHAS.

Desde la perspectiva de los miembros del directorio del ENRESS, el ente debía tener una decisión vinculante sobre el régimen tarifario, el aumento de tarifas y la aprobación de los planes de mejoras y desarrollo de los prestadores. Esto queda claro en la entrevista realizada a quién fue presidente del directorio del ENRESS durante este período:

“La empresa pública sigue siendo tan monopólica como la empresa privada. Como sabemos es imposible duplicar las redes por lo tanto no hay competencia. Ni privada ni pública. Toda empresa monopólica tiende a ser ineficiente y tiende a aumentar la tarifa. Porque es la solución más fácil trasladar cualquier ineficiencia al usuario que es el que termina pagando. Si a su vez el dueño es el Estado, que es llevado adelante por un partido político, el partido político suele tener intereses

en eso porque las empresas de servicio hacen publicidad en los medios de comunicación, entonces siempre es útil que la empresa haga publicidades que repercutan en la opinión pública con respecto a ese gobierno. Estas empresas monopólicas hacen que si no hay una fuerte regulación, una fuerte mirada externa, un lugar desde donde controlar e incentivar la participación e intentar que eso no se transforme en una industria ineficiente, que es lo que termina pasando, se produzcan procesos con los que no estamos de acuerdo. Esto se ha venido agudizando en el último gobierno que dice llamarse socialista...” (Entrevista realizada al presidente del directorio del ENRESS, 11/07/2017).

La bibliografía que se especializa en el tema de la regulación de los servicios públicos, argumenta que su principal razón de ser no está en el carácter público o privado de la empresa prestataria, sino en el hecho de que se trata de monopolios naturales tradicionales, en los que por la naturaleza de los servicios prestados no es posible que haya más de una empresa prestadora por lo cual no se admite ningún tipo de competencia. Esto significa que un usuario de agua o cloacas no puede recurrir a otra empresa en caso de abusos o malos servicios, está compelido a mantenerse en la misma ya que no hay competencia posible, al no ser viable la duplicación de redes (Oszlak *et al.*, 2000; Nahón y Bonofiglio, 2007; Roca, 2008; Muñoz y Tagliavini, 2019). Debido a esta cuestión es imprescindible la existencia de un ente que tenga funciones de regulación y control y una composición que le otorgue independencia de quien es el prestador del servicio, en nuestro caso, el Estado a través de la fuerza política que ocupa el gobierno provincial.

A continuación analizaremos quiénes fueron los actores que confrontaron contra el gobierno provincial y cuáles fueron los problemas que originaron esas confrontaciones. Consideraremos, en forma particular, el proyecto presentado por la principal fuerza política opositora para modificar el marco regulatorio, el cual recuperó algunas cuestiones propuestas por el ENRESS, relacionadas con el carácter que debía asumir el organismo regulador de los SAS.

IV.2.5. ¿Cuáles fueron los actores que realizaron acciones de confrontación y contra quiénes confrontaron?

Siguiendo con los objetivos propuestos en esta Tesis, nos interesa identificar y analizar cómo fueron las confrontaciones entre los actores involucrados en el proceso de producción social de los SAS. Para poder responder a este objetivo, estudiaremos cuáles fueron los actores que protagonizaron las acciones de confrontación, el orden de los problemas que originaron las acciones y a quiénes se dirigieron.

Cuadro N° 31. Actores que realizaron acciones de confrontación y orden del problema que las origina. Subsistema ASSA

		Tipo de orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
OGI (67%)	FPCyS	55	18	73
	FpV/PJ	24	-	24
	Otros	2	1	3
	Total	81	19	100
SC (33%)	AI	65	-	65
	IPS	28	7	35
	Total	93	7	100

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro N° 31 se puede observar que el 67% de las acciones de confrontación fueron realizadas por el OGI y el 33% por la SC.

Dentro del orden gubernamental, los problemas que originan las acciones son predominantemente de orden socio-económico (81%). El 55% de las acciones de confrontación dentro del ámbito estatal son realizadas por el partido político gobernante, el FPCyS. Un 24% son realizadas por miembros de poderes ejecutivos locales, concejales municipales y legisladores provinciales pertenecientes a las principales fuerzas políticas opositoras, el PJ y el FpV.

Las acciones de confrontación realizadas por la sociedad civil (33% del total de las acciones de confrontación) son realizadas esencialmente por actores individuales (65%) y por identidades político-sociales (35%). El orden predominante que origina estas acciones es el socio-económico con un 93%.

En el cuadro N° 32, identificamos cuáles fueron los actores a quienes se dirigieron las acciones de confrontación. Cuando confronta el poder ejecutivo provincial (FPCyS), observamos que distribuye su confrontación:

FPCyS (34%), FpV/PJ (13%), AI (24%) e IPS (2%). En cambio, cuando los que confrontan son otras fuerzas políticas, concentran su confrontación contra el poder ejecutivo provincial: 24% el FpV/PJ y 3% otras fuerzas políticas contra el FPCyS, dejando ver una confrontación entre distintos partidos políticos.

Cuadro N° 32. Contra quiénes se dirigieron las acciones de confrontación

		Destinatario de la confrontación (en porcentaje)				Total
		FPCyS	FpV/PJ	AI	IPS	
OGI (67%)	FPCyS	34	13	24	2	73
	FpV/PJ	24	0	0	0	24
	Otros	3	0	0	0	3
	Total	61	13	24	2	100
SC (33%)	AI	63	0	2	0	65
	IPS	33	0	2	0	35
	Total	96	0	4	0	100

Fuente: elaboración propia.

Cuando quien confronta es la SC, su confrontación se concentra contra el FPCyS (96%). En cuanto a la organización de la SC, sus acciones de confrontación se dan en un 65% a través de actores individuales (es decir, actores con menor grado de organización o que se organizan espontáneamente frente a algún problema específico pero luego se disgregan).

Ahora bien, puesto que uno de nuestros objetivos de investigación es conocer cómo se enfrentan las fuerzas políticas opositoras contra el poder ejecutivo provincial, abordaremos uno de los conflictos principales que se originó a partir del problema del marco regulatorio de SAS. Como mencionamos, en octubre de 2010 el gobierno provincial presentó públicamente un proyecto para modificar la Ley 11.220/94. La presentación de esta iniciativa dio lugar a un conflicto con los miembros del directorio del ENRESS, debido a que se pretendía modificar y quitar funciones a dicho organismo. Las demandas del ente regulador fueron tomadas por los miembros del bloque del FpV/PJ de la cámara de diputados. Como mencionamos anteriormente, a partir de las elecciones de 2011, se da una situación particular en el poder legislativo relacionada con que el oficialismo no obtiene la mayoría en ninguna de las dos cámaras. La mayoría en

ambas cámaras fue obtenida por el Frente Santa Fe para Todos, integrado por el PJ y el FpV.

En el año 2013, los diputados del bloque del Frente Santa Fe para Todos presentaron un proyecto de ley para modificar el marco regulatorio de SAS, que se diferenciaba en algunos aspectos del presentado por el oficialismo. Los principales aspectos en los que se diferenciaban los proyectos tenían que ver con las cuestiones siguientes:

(a) Derecho humano al agua y al saneamiento: el proyecto presentado por el gobierno provincial se proponía en el artículo 3, inciso a, “Establecer un régimen normativo que, en el marco del reconocimiento del derecho humano al agua potable y al saneamiento, facilite el acceso a dichos servicios en condiciones técnicamente aceptables de calidad, regularidad, continuidad y eficiencia en la prestación de los mismos de conformidad con las posibilidades técnicas, económicas y financieras que permitan los planes de mejoras del servicio” (Proyecto de Ley, 2013 –sin expediente-). Por su parte, el proyecto presentado por el bloque del Frente Santa Fe para Todos en el artículo 2, inciso a proponía “Establecer un régimen normativo que garantice el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano universal, asegurando la calidad, regularidad, continuidad y eficiencia en la prestación del servicio regulado” (Proyecto de Ley, 2014, Expediente N° 29257 -DB-). El proyecto presentado por el PEP propone establecer un marco normativo que **facilite** el acceso a SAS en el marco del reconocimiento del DHAS. El proyecto presentado por la oposición establece un régimen normativo que **garantice** el DHAS. Estas cuestiones tienen implicancia al considerar las herramientas legales con las que podría contar la sociedad civil para reclamar por estos derechos;

(b) Nominación y funciones del organismo de control: como mencionamos, el proyecto presentado por el gobierno provincial se proponía reemplazar el ENRESS por el Ente de Servicios Sanitarios, que tendría como función el ejercicio del poder de policía comprensivo del **control** sobre la prestación del servicio en todo el territorio provincial. El proyecto presentado por el Frente Santa Fe para Todos, se proponía crear la Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios, que tendría

a su cargo el ejercicio del poder de policía comprensivo de la **regulación** y el **control** de la prestación del servicio en todo el ámbito territorial de la provincia de Santa Fe, cualquiera sea el prestador. Esta agencia sería continuadora del ENRESS. Como podemos observar, el proyecto presentado por la oposición se proponía continuar con las funciones de regulación y control del Ente. Entre estas funciones de regulación, le correspondería a la Agencia aprobar los regímenes y valores tarifarios del servicio y aprobar los proyectos de planes de mejoras y desarrollo (PMD). Al contrario de lo que sucedía con el proyecto presentado por el oficialismo, en el cual el Ente conservaría solamente sus funciones de control. Las funciones de regulación, como la aprobación de los PMD, los regímenes y valores tarifarios corresponderían a la autoridad de aplicación, el MASPyMA.

(c) Composición y designación de los miembros del directorio del Ente de control (y regulación para el caso del proyecto presentado por la oposición): en el caso del proyecto presentado por el gobierno provincial, la composición del directorio del Ente de control se daría de la manera siguiente: la dirección y administración del Ente de Servicios Sanitarios estará a cargo de un Directorio integrado por cinco miembros titulares, designados por el Poder Ejecutivo Provincial con acuerdo legislativo, de los cuales uno será a propuesta de las organizaciones gremiales de la actividad y uno en representación de los usuarios, a propuesta de las asociaciones de consumidores. Según el proyecto presentado por la oposición, la composición del directorio de la Agencia debería ser de la manera siguiente: La Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios será dirigida y administrada por un directorio de cinco miembros titulares, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo Legislativo. Uno de los miembros del Directorio será nombrado a propuesta del Poder Ejecutivo; uno será a propuesta de la organización gremial más representativa de los trabajadores de la actividad; uno será nombrado a propuesta de los partidos políticos de oposición al Poder Ejecutivo, con representación parlamentaria y; uno será nombrado a propuesta de los municipios y comunas de la Provincia. Lo forma de designación de los miembros del directorio propuesta por los diputados del Frente Santa Fe

para Todos garantizar una mayor representatividad de los distintos sectores involucrados en el proceso de producción social de SAS y, asimismo, una mayor independencia de la agencia de control respecto al poder ejecutivo provincial.

Por las diferencias entre ambos proyectos que planteamos hasta aquí, consideramos que el presentado por la oposición presenta aspectos que se acercaría más a una la constitución de una lógica de gestión público progresista de los SAS, puesto que se propone garantizar por el Ley el acceso al derecho humano al agua y al saneamiento dotar al organismo de regulación y control de las SAS de las herramientas necesarias para poder desempeñarse y de una mayor autonomía del poder ejecutivo provincial. Autonomía necesaria cuando es el gobierno, a través de la empresa pública ASSA, quien se hace cargo de la prestación directa de los servicios.

En julio de 2014, el proyecto presentado por la oposición ingresó para su tratamiento a la Cámara de Diputados, donde el Frente Santa Fe para Todos contaba con la mayoría. En setiembre de 2015, el proyecto obtuvo media sanción de en la cámara de diputados y fue dirigido a la cámara de senadores para su tratamiento. Sin embargo, el proyecto no fue tratado en esta última y perdió estado parlamentario. Por lo cual en la actualidad sigue vigente el marco normativo fijado por la Ley 11.220 que cristaliza una lógica estatal de gestión de los SAS con principios discriminatorios y privatistas.

Para finalizar este apartado, nos interesa señalar que las desigualdades en el acceso a los servicios de agua y saneamiento entre las localidades provistas por ASSA y las localidades provistas por cooperativas siguen estando presentes al cierre de nuestro período de estudio.

Cuadro N° 33. Avances en cobertura de agua y cloacas por tipo de prestador 2010-2018

	Acceso a agua por red 2010	Acceso a cloaca por red 2010	Acceso a agua por red 2018	Acceso a cloaca por red 2018
ASSA	90	50	95	68
Cooperativas	80	22	92	37

Fuente: elaboración propia en base a CNPHV (2010) y ENRESS (2019).

En el cuadro N° 33 se puede observar que a pesar de las desigualdades presentes entre el subsistema ASSA y el subsistema cooperativas en cuanto a la asistencia que reciben por parte del Estado provincial, estas últimas han logrado avanzar en la cobertura de agua de un 80 a un 92% durante el período 2010-2018.³² Sin embargo, siguen encontrándose 3 puntos porcentuales por debajo del nivel de cobertura de agua de las localidades provistas por ASSA.

Con relación a la cobertura de cloacas la desigualdad es aún más acentuada. Si bien las cooperativas han logrado ampliar la cobertura, pasando de un 22 a un 37%, siguen estando muy por debajo del nivel de cobertura de las localidades provistas por ASSA, que era para el año 2018 de un 68%.

³² Para finalizar el período de estudio pusimos datos del año 2018, no del 2015, puesto que los datos provistos por el ENRESS son para el año 2018. El organismo no cuenta con un registro sistemático de datos de cobertura de SAS anterior a esta fecha.

V. CONCLUSIONES

Como mencionamos en la introducción, en las últimas décadas, a nivel internacional, tuvo lugar un incremento progresivo de la importancia que ha adquirido el problema de las desigualdades existentes en el acceso a los servicios vitales de agua y saneamiento. La falta de acceso seguro a estos servicios esenciales lleva serios problemas para la salud y deteriora la calidad de vida de las personas afectadas. Sin embargo, a pesar de que los países miembros de Naciones Unidas asumieron diferentes compromisos internacionales para enfrentar el desafío de reducir las desigualdades en el acceso a los servicios de agua y saneamiento, tales como los objetivos de desarrollo del milenio, los objetivos de desarrollo sostenible y la declaración del derecho humano al agua y al saneamiento, las desigualdades aún persisten e incluso, en algunos casos, se han profundizado.

De manera creciente, la literatura considera que los desafíos para superar estas desigualdades, garantizar el derecho humano al agua y saneamiento y alcanzar los objetivos fijados a nivel internacional, no son sólo de carácter económico-financiero y tecno-gerencial. Sino que tienen que ver también con el modo en cómo se producen socialmente estos servicios, es decir cómo se gobiernan y gestionan, los tipos de relaciones sociales que se dan entre los actores involucrados y el rol crucial que posee el Estado, en sus distintos niveles, para lograr la concreción de estos derechos. En este sentido, el estudio de la acción estatal en el proceso de producción social de servicios de agua y saneamiento adquiere una importancia fundamental para poder identificar cuáles son las condiciones necesarias para universalizar el acceso al DHAS.

En la presente investigación, se abordó este problema a partir del estudio del caso de la provincia de Santa Fe. La elección del caso de estudio se relacionó con que, si bien Santa Fe posee una situación económica privilegiada en comparación con otras provincias del país, aun así presenta importantes desigualdades socio-estructurales en cuanto al acceso a los servicios de agua y saneamiento. Al inicio de nuestro período de estudio las desigualdades en el acceso a SAS que estaban presentes

en la provincia eran: desigualdades entre la región centro y la región norte: Según datos censales, en el año 2010, en el departamento 9 de julio, ubicado en el extremo noroeste provincial, el 48% de los hogares tenían acceso a agua por red pública y sólo un 9% tenían acceso a cloacas. Una situación muy distinta es la que presentaba el departamento Rosario, ubicado en la región central de la provincia, en el cual el 96% de los hogares tenían acceso a agua potable y el 63% acceso a cloacas; desigualdades entre regiones urbanas y rurales: en el año 2010, de la población urbana, el 80% tenía acceso a agua por red pública, mientras que sólo un 3% de la población rural agrupada y un 1% de la población rural dispersa tenían acceso a agua potable. En cuanto a la provisión del servicio de desagüe cloacal por red pública tenía acceso el 46% de la población urbana, mientras que sólo un 0,3% de la población rural agrupada y un 0,1% de la población rural dispersa contaban con este servicio esencial; desigualdad en la atención que reciben las localidades por parte del Estado provincial: el Estado provincial está obligado a prestar los servicios de agua y cloacas solamente a 15 localidades, que juntas reúnen en 59% de la población provincial. En las 347 localidades restantes, con el 41% de la población provincial, el poder de concesión está a cargo de sus gobiernos locales y el gobierno provincial no está obligado a garantizar con recursos propios que el poblamiento de estas localidades acceda a los SAS y; desigualdades en los tipos de problemas que tienen las poblaciones de las localidades provistas por ASSA y la de las localidades provistas por el universo de los “otros prestadores”: Por un lado tenemos las localidades abastecidas por ASSA, que presentan problemas, principalmente de carácter infraestructural y financieros (antigüedad de las instalaciones, pérdidas en las redes de distribución de agua potable, déficit de cobertura en los barrios periféricos y reclamos por los aumentos de tarifas) entre las situaciones más frecuentes. Por otro lado, nos encontramos con localidades que integran el grupo de poblaciones no asistidas por el Estado provincial y que esta ausencia es suplida principalmente por las organizaciones cooperativas, que presentan problemas relacionados con la cantidad y calidad de agua. En 2007, el ENRESS había detectado que 237 de 319 prestadores (74% de los prestadores) que proveen el servicio de agua fuera

del área a cargo del estado provincial, presentaban desvíos en la calidad química del agua. Esta situación afectaba a unos 782.057 habitantes (aproximadamente el 24% de la población provincial). Estos problemas se vieron agravados por el período de sequía ocurrido durante los años 2008-2012, principalmente en el noroeste provincial, donde se produjo durante este período un descenso del acuífero que abandonó los estratos más permeables. Como consecuencia resultó cada vez más difícil extraer agua sin correr el riesgo de la salinización de las fuentes subterráneas. Esto implicó que los habitantes de estas localidades no pudieron siquiera disponer de agua de poca o ninguna calidad.

En la presente Tesis nos propusimos analizar si, a partir de que el Frente Progresista Cívico y Social asumió el gobierno provincial en diciembre de 2007, comenzó a configurarse un modo distinto de relación entre la fuerza política que ocupa el ejercicio del poder ejecutivo del Estado provincial y los demás actores involucrados en el proceso de producción social de SAS. Para ver si se lograron superar o se siguen reproduciendo las desigualdades que describimos y si se logró configurar una lógica estatal que incorpore los principios de la gestión público progresista y garantice el derecho humano al agua y al saneamiento.

Para indagar estas cuestiones, nos formulamos las preguntas siguientes: ¿Cómo se relacionaron los actores al interior de la fuerza política gobernante? ¿Cómo se relacionaron los actores pertenecientes al poder ejecutivo provincial con las fuerzas políticas de la oposición? ¿Cómo se relacionaron los actores del poder ejecutivo provincial con los actores pertenecientes a la sociedad civil? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar aquellos elementos coyunturales (políticas públicas o acciones del Estado) o estructurales (selectividad estratégica inscrita estructuralmente) que son contrarios a sus intereses y que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Logran conformar una fuerza social que, modifique la estrategia selectiva (el curso de acción predominante) que lleva adelante la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado? ¿Cómo se relacionó el poder ejecutivo provincial, con las

poblaciones de las localidades en las que es el responsable directo de proveer el servicio? ¿Cómo accionó el poder ejecutivo provincial en las localidades que han sido pospuestas? ¿Se superan, a partir de la nueva gestión del FPCyS, las desigualdades en el acceso a los servicios de agua y saneamiento presentes en la provincia? ¿Se logró configurar una lógica de acción estatal con características público-progresistas, que asuma el derecho humano al agua y al saneamiento como línea de acción fundamental?

Para poder responder a estas preguntas, nos propusimos realizar un abordaje del accionar del Estado desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop, que conceptualiza al Estado como una relación social compleja. El autor considera que la configuración institucional característica de cada Estado, que comprende el aparato estatal, las capacidades estatales y los recursos estatales, actúan como restricciones estructurales para los cálculos y las estrategias de los actores. Pero Jessop afirma que el modo en cómo se utilizan estos instrumentos, es decir los cursos de acción que ponen en marcha los actores estatales, está determinado por los equilibrios cambiantes en las relaciones de poder entre las fuerzas políticas al interior del Estado y las relaciones estratégicas que establecen con distintas fuerzas sociales. Es por esto que esta Tesis se centra en el análisis de la diversidad y complejidad de la intervención estatal, que involucra las distintas estrategias selectivas que desarrolló la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo del Estado provincial para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos de consumo; los conflictos y las luchas que se establecieron entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS; las relaciones de poder entre estos actores; así como las incidencias que tuvieron estos modos de relación social en la configuración y reconfiguración del accionar de la fuerza política gobernante.

Debido a lo mencionado anteriormente, en la presente investigación nos propusimos estudiar la acción estatal a través del accionar de los actores pertenecientes a la fuerza política gobernante y sus relaciones con las demás fuerzas políticas y sociales que estuvieron involucradas en el proceso de producción social de SAS. La estrategia selectiva o el curso

predominante de acción de la fuerza política gobernante configura una lógica de acción que puede cristalizarse en una lógica estatal determinada. Esta lógica de acción puede cristalizarse en estructuras institucionales (estrategia selectiva inscrita estructuralmente), que condicionan la acción de los gobiernos posteriores. Es por esto que estudiamos los gobiernos como un medio para conocer cómo se configuran esas lógicas estatales y esas estructuras institucionales.

Desde el marco conceptual planteado, nos propusimos los objetivos siguientes:

(1) Describir y analizar las lógicas estatales de gestión de los SAS predominantes que estuvieron presentes en la provincia de Santa Fe a lo largo de la historia y su relación con las distintas etapas por las que atravesó el modo de acumulación capitalista.

(2) Identificar y analizar cuáles son los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de producción social de SAS durante el período 2007-2015, considerando el tipo de acciones que realizan, los problemas que originan esas acciones, el tipo de interrelaciones que se establecen entre ellos, con quiénes cooperan y con quiénes confrontan.

(3) Identificar y analizar las intervenciones realizadas por el poder ejecutivo provincial, considerando las condiciones que contribuyen a generar otros actores sociales que se vinculan con él, incidiendo sustantivamente en la naturaleza y características de estas intervenciones.

(4) Analizar las consecuencias de la estrategia predominante de la rama del poder ejecutivo del Estado provincial y las acciones estratégicas que desarrollan las otras fuerzas políticas y las fuerzas sociales no estatales, con relación a la superación o reproducción de las desigualdades existentes en la provincia de Santa Fe en el acceso al DHAS y la conformación (o no) de una lógica de gestión estatal público-progresista que asuma el derecho humano al agua y saneamiento como política de Estado.

Con relación al primer objetivo, a lo largo del proceso histórico del desarrollo de los SAS en Argentina identificamos el predominio de dos lógicas estatales, la estatista y la privatista. En la etapa del modelo de acumulación por sustitución de importaciones, que se inicia en la década

del treinta y se profundiza durante los dos gobiernos consecutivos de Perón (1946-1952 y 1952-1955), se consolidó una lógica de gestión estatal de los SAS con las características propias de **lógica estatista racional administrativa**. Estuvieron presentes los aspectos que la caracterizan: el acceso universal, la prestación de estos servicios constituía una función indelegable del Estado y se restringió la participación en la toma de decisiones a los políticos profesionales y a los expertos técnicos. Durante esta etapa, un gran porcentaje de la población de las ciudades más importantes del país tuvieron acceso a estos servicios. La dictadura cívico-militar que comienza en 1976, modificó profundamente la lógica económica y social que regía el funcionamiento de la sociedad argentina. Se produjo un cambio en el modo de acumulación de capital basado en la producción industrial sustitutiva de importaciones y se impuso un nuevo comportamiento económico y social asentado en la valorización financiera. Comienza en esta etapa el impulso de políticas neoliberales que se profundizan en la década del noventa. Durante este período se consolidó una lógica de gestión de los SAS de tipo **privatista**. El Estado provincial delegó su responsabilidad como prestador directo de los servicios a un consorcio privado y asumió la función de regulación con serias deficiencias. En la gestión de la empresa que asumió la prestación de los servicios, estuvieron presentes los principios propios de la lógica privatista: el agua potable fue concebida como una mercancía y las personas eran responsables de comprar estos servicios en forma privada; el acceso al agua domiciliaria era considerado un bien privado, disponible solamente para quienes podían pagar por él; se admitía el corte del servicio a quienes no pagaban y; las decisiones eran tomadas por el sector privado sin ningún tipo de consulta a actores políticos o sociales. A partir del año 2006, el Estado provincial volvió a asumir la prestación directa de los SAS, sin embargo la lógica estatal que se ha ido configurando se diferencia de la que identificamos en el siglo XX. A partir del análisis de las fuentes de información utilizadas para desarrollar la presente Tesis, pudimos identificar que la lógica de gestión estatal que se fue configurando a lo largo de los dos gobiernos de FPCyS estudiados, presentó características propias de lo que la bibliografía especializada denomina **corporatización**.

Es decir, que “el gobierno que decía llamarse socialista” (en las palabras propias de quién fue presidente del ENRESS durante el período estudiado), incorporó principios propios del sector privado en la gestión de los servicios públicos, tales como la fijación de una tarifa que refleje los costos y la intención de fijar un nuevo marco normativo que quitaría las funciones de regulación al ENRESS y daría mayor discrecionalidad a la empresa pública estatal para fijar su régimen tarifario, el valor de la tarifa y los planes de mejora y desarrollo de los servicios. Debido al conflicto que tuvo lugar con el ENRESS y a que la principal fuerza política de la oposición no estuvo de acuerdo en dar curso al proyecto presentado por el oficialismo, aún permanece un marco normativo que establece un sistema discriminatorio de gestión de los SAS. Este marco normativo, perpetúa otros principio propio del modelo privatista, ya que, el Estado provincial no está obligado por ley a subsidiar de forma directa las poblaciones de las localidades que están por fuera de su área de prestación.

Con relación al segundo objetivo, constatamos la complejidad que posee el proceso social de producción de SAS en Santa Fe, debido a la diversidad de actores que están involucrados en las acciones que identificamos.

Por parte de la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo del Estado provincial identificamos la participación de los actores siguientes: el gobernador de la provincia, el ministro de Aguas Servicios Públicos y Medio Ambiente, el Secretario de Aguas, el presidente y los miembros del directorio del ENRESS, el presidente y representantes regionales de ASSA. También estuvieron involucrados diputados y senadores del FPCyS que ocuparon bancas en el poder legislativo e intendentes y presidentes comunales.

Por parte de las fuerzas políticas opositoras, estuvieron involucradas autoridades políticas de agencias gubernamentales pertenecientes al Estado nacional, tales como el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), el Instituto Nacional del Agua (INA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Asimismo, nos encontramos con la participación de integrantes de la oposición que fueron electos por el voto

popular para ocupar cargos legislativos: concejales municipales, senadores y diputados provinciales del Partido Justicialista, del Frente para la Victoria, de la Unión Cívica y Radical y de la Unión Pro Federal.

En cuanto a la sociedad civil, estuvieron involucrados actores con diversos grados de organización. Nos encontramos con la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable, cooperativas de SAS, el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario, asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores, colegios profesionales, vecinales, todas ellas con un mayor grado de organización. Con un nivel menor de organización estuvieron involucrados periodistas, docentes, investigadores, productores rurales y vecinos.

Con relación a los conflictos que se suscitaron entre la diversidad de los actores mencionados y que estuvieron dirigidos, específicamente, a actores del poder ejecutivo provincial, nos interesa retomar las principales acciones enunciativas e institucionalizadas de confrontación que relevamos en el análisis de la prensa escrita y que configuraron un proceso social. Estas fueron: declaraciones críticas del presidente de la FeNCAP para que las localidades del interior cuenten con el mismo subsidio de ASSA; demandas y reclamos de las organizaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores en las audiencias públicas para que se fije un precio razonable de la tarifa de la empresa ASSA, que tenga como fundamento principal el de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento; acciones enunciativas e institucionales protagonizadas por el ENRESS para regular y controlar el accionar de ASSA y de los otros prestadores (realización de multas a ASSA, realización de audiencias públicas, declaraciones críticas ante los pedidos de aumento de tarifas de ASSA, denuncia pública por los incumplimientos de la normativa de calidad de agua, sanción de una resolución para establecer un régimen tarifario con subsidios cruzados -pagan más los que más consumen-, pronunciamiento en contra del proyecto para modificar el marco normativo de SAS presentado por el gobierno provincial, realización de acciones institucionales para controlar el cumplimiento de la normativa de calidad de agua, entre otras); reclamos, manifestaciones y realización de asambleas por parte de vecinos afectados por consumir agua con arsénico por encima

de los parámetros establecidos por la normativa vigente; reclamos de vecinos de distintas localidades para que se extiendan las redes de agua y cloacas y así poder contar con estos servicios; reclamos de intendentes, presidentes comunales y miembros de cooperativas de SAS dirigidos al gobierno provincial para que se inicien acciones inmediatas y poder abastecer de agua a las poblaciones afectadas durante el período de sequía; reclamos por parte de los prestadores de SAS al gobierno provincial para solicitar subsidios y poder adecuarse a las normativas de calidad de agua vigente; reclamos por parte de las autoridades políticas de las localidades que serían beneficiarias del programa provincial de acueductos, para que se acelere la construcción de los mismos y así poder solucionar de forma definitiva los problemas de calidad y cantidad de agua; declaraciones críticas por parte de senadores y diputados de la oposición con relación a los pedidos de aumento tarifario de ASSA y al proyecto para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el oficialismo; elaboración por parte de miembros del bloque Santa Fe para Todos de un proyecto para modificar el marco regulatorio de SAS que retomaba las demandas realizadas por el ENRESS con relación a las funciones que debía tener el Ente; entre otras.

Respecto a la identificación, o no, de acciones de cooperación entre distintos actores, en la mayoría de los casos analizados las acciones fueron realizadas de forma individual. Sin embargo, pudimos encontrar indicios de posibles alianzas, ya que identificamos distintos actores que realizan acciones de forma individual pero se originan por el mismo problema y confrontan contra el mismo actor. Para dar un ejemplo, a partir del análisis de nuestra base de datos, identificamos que intendentes y presidentes comunales pertenecientes a distintas fuerzas políticas de la oposición realizaron acciones contra el PEP originadas por problemas relacionados con acceso a servicios básicos y modos de producción. Por otro lado, con relación a la sociedad civil, identificamos que vecinos, cooperativas de agua y saneamiento de distintas localidades y la FeNCAP realizaron acciones confrontativas originadas también por problemas de acceso a servicios básicos y medios de producción. Es decir, los actores políticos y sociales mencionados realizaron acciones individuales, dirigidas en contra del

gobierno provincial, para que se realicen obras que garanticen el acceso a agua en cantidad suficiente y de buena calidad y contar con el mismo subsidio con el que cuentan los usuarios de la empresa provincial. Consideramos que si los actores individuales que realizaron estas acciones fuesen conscientes de que están confrontando al mismo oponente por un mismo motivo, esto les daría la fuerza suficiente para plantear potenciales alianzas que les permitan resolver la problemática que los afecta. Asimismo, si intendentes, presidentes comunales, cooperativas de SAS y vecinos de distintas localidades hubiesen realizado las acciones de forma conjunta podrían haber tenido una influencia mayor para que se incorporen sus demandas en la estrategia desarrollada por el gobierno provincial.

Por otro lado, también identificamos la posibilidad de realización de alianzas entre diputados y senadores provinciales pertenecientes a fuerzas políticas de la oposición, miembros del directorio del ENRESS y organizaciones sociales que luchan por lograr la elaboración y aprobación de un nuevo marco regulatorio que garantice el DHAS en la provincia de Santa Fe. En el año 2013, vimos cómo se efectivizó una alianza entre los diputados del bloque Santa Fe para Todos y algunos miembros del directorio del ENRESS, que desencadenó la elaboración en forma conjunta de un proyecto de marco regulatorio de SAS. El proyecto incorporó las demandas realizadas por el ENRESS con relación a las funciones que debía tener el Ente.

Respecto al tercer objetivo, la identificación de la estrategia selectiva impulsada por la fuerza política que ocupó el ejercicio del poder ejecutivo provincial durante el período estudiado, considerando las condiciones que contribuyeron a generar los otros actores sociales y políticos involucrados en el proceso (las acciones confrontativas que señalamos anteriormente), pudimos identificar que predominaron dos tipos de cursos de acción.

Con relación a las localidades provistas por el universo de otros prestadores, la estrategia principal consistió en la construcción de obras menores de infraestructura para mejorar la calidad del agua. Estas intervenciones tuvieron un carácter discrecional y discontinuo, no existiendo un plan sistemático que logre modificar el sistema discriminatorio de gestión de los SAS, más allá de los reclamos y exigencias de los

prestadores locales, las cooperativas de SAS, los usuarios y los vecinos que no contaban con el servicio.

Con relación a las localidades provistas por ASSA, a partir del análisis de la prensa y las entrevistas realizadas, identificamos que la estrategia predominante impulsada por el gobierno provincial, a través de la empresa pública, fue el aumento progresivo de la tarifa. Según pudimos constatar en las entrevistas realizadas a actores clave, a partir de que asumió el gobierno de la provincia el FPCyS, cambió la lógica de acción de la empresa pública. Cuando la empresa fue reestatizada en el año 2006 bajo el gobierno de Jorge Obeid (2003-2007) se había establecido como política mantener estable el valor de la tarifa que se les cobraba a los usuarios. A partir de que asumió la nueva fuerza política en diciembre de 2007, cambió esta estrategia. La decisión de la cartera de agua y saneamiento provincial y de las autoridades políticas de la empresa pública fue ir aumentando progresivamente la tarifa para cubrir los costos operativos de la producción de los SAS. Durante el período 2008-2015 se realizaron 5 aumentos tarifarios. Al mismo tiempo, los aportes del Estado provincial para inversión en obras de infraestructura en las localidades provistas por ASSA se vieron reducidos desde el año 2011. Aquí también podemos observar que más allá de los reclamos de los distintos actores involucrados que participaron en las audiencias públicas realizadas por el ENRESS o que emitieron su opinión a través de la realización de notas y entrevistas en la prensa escrita, persistió la decisión del gobierno de cubrir los costos operativos de la empresa aumentando la tarifa.

Asimismo, esta persistencia de una postura rígida por parte de los actores del poder ejecutivo provincial a no escuchar y no incorporar los reclamos de los actores sociales y políticos involucrados en el proceso social de producción de SAS, dificultó la posibilidad de lograr los consensos necesarios para modificar el marco regulatorio de SAS fijado por la Ley N° 11.220. Como señalamos, el proyecto de marco regulatorio presentado por el oficialismo presentaba aspectos progresivos tales como el reconocimiento del DHAS, la posibilidad de que el Estado provincial pudiera establecer un sistema de subsidios directos para aquellos usuarios de todo el territorio provincial que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad

social, la creación de un fondo provincial de saneamiento destinado a financiar grandes obras y la eliminación de la tarifa plana de ASSA y su reemplazo por un sistema segmentado, donde el costo se establecería según la zona donde viva el cliente y el valor del servicio se establecería según la cantidad de metros cúbicos consumidos. La elaboración de este proyecto respondía a algunas de las demandas realizadas por los actores políticos y sociales. Sin embargo, presentaba aspectos regresivos en cuanto a las funciones que le corresponderían al Ente. Este perdería sus funciones de regulación y mantendría solamente las de control. Lo que se pretendía en la práctica con este proyecto es que el Ente no tuviera incidencia en el régimen tarifario y en la aprobación de los pedidos de aumento de tarifa de ASSA. El nuevo marco regulatorio buscaría limitar todas las acciones del ente tendientes a confrontar la lógica de acción de ASSA de cubrir los costos del servicio de SAS a través de los aumentos tarifarios, en lugar de priorizar el servicio desde una perspectiva del DHAS.

Como dijimos, esta decisión iría en detrimento de los derechos de los usuarios. Ante un incumplimiento por parte de ASSA, un usuario de agua o cloacas no puede recurrir a otra empresa en caso de abusos o malos servicios, está compelido a mantenerse en la misma ya que no hay competencia posible, al no ser viable la duplicación de redes. Debido a esta cuestión es imprescindible la existencia de un Ente que tenga funciones de regulación y control y una composición de su organismo director que sea representativo de todos los actores involucrados, para que pueda desempeñar su rol principal que es el de la defensa de los derechos de los usuarios y garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento.

La falta de consenso con los miembros del directorio del ENRESS y con la principal fuerza política de la oposición, obstaculizaron la posibilidad de avanzar en la modificación del marco regulatorio de SAS vigente.

Los conflictos y confrontaciones que reseñamos nos permitieron ejemplificar la afirmación de Jessop que entiende a la política de Estado como el resultado de un proceso contradictorio y dinámico de las relaciones de fuerza. Las instituciones son solidificaciones temporales de luchas, de correlaciones de fuerza entre distintos sectores sociales, y de un estado de

esas correlaciones de fuerza que, con el tiempo, se enfrían y petrifican como norma, institución, procedimiento.

El análisis de las interrelaciones entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS nos permitió observar esas luchas, esas correlaciones de fuerza entre distintos actores sociales y políticos. El resultado de esas luchas, determinaron los dos tipos de estrategias selectivas que reseñamos anteriormente. Estas estrategias selectivas configuraron una lógica estatal de gestión de los SAS con principios propios de modo privatista y del racional administrativo. Privatista por la práctica de buscar establecer una tarifa que refleje los costos y racional administrativo por la lógica adoptada en los procesos de toma de decisiones.

En cuanto al cuarto objetivo planteado, referido a si se logró garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento, analizaremos los avances en esta cuestión teniendo en cuenta los elementos que los componen: calidad, disponibilidad, accesibilidad física y tarifas asequibles.

Respecto a la **calidad**, en el año 2016, existían aún 122 prestadores (39% del total de 310 prestadores que cuentan con red de distribución) que continuaban sin poder cumplir con los parámetros de calidad fijados por la Ley N° 11.220/94; 64 localidades sin red de distribución, donde los habitantes debían dirigirse diariamente hacia las canillas públicas para retirar agua en bidones; y la persistencia de la situación de la población de 27 localidades que no contaban con ningún tipo de servicio y debían resolver el problema de modo particular. Respecto a las 64 localidades sin red de distribución, donde los habitantes debían dirigirse diariamente hacia las canillas públicas para retirar agua en bidones, es importante destacar que estos no se encuentran fuera de riesgo debido a que la OMS fija que los efectos a la salud del abastecimiento no intradomiciliar son mucho más altos a medida en que aumenta la distancia que debe recorrerse para abastecerse de agua.

Con relación a la **disponibilidad y accesibilidad física**, se puede observar que a pesar de las desigualdades presentes entre el subsistema ASSA y el subsistema cooperativas en cuanto a la asistencia que reciben por parte del Estado provincial, estas últimas han logrado avanzar en la cobertura de agua de un 80 a un 92% durante el período 2010-2018. Sin

embargo, siguen encontrándose 3 puntos porcentuales por debajo del nivel de cobertura de agua de las localidades provistas por ASSA. Con relación a la cobertura de cloacas la desigualdad es aún más acentuada. Si bien las cooperativas han logrado ampliar la cobertura, pasando de un 22 a un 37%, siguen estando muy por debajo del nivel de cobertura de las localidades provistas por ASSA, que era para el año 2018 de un 68%. Es decir que las desigualdades en el acceso a SAS en el territorio provincial siguen persistiendo.

Por último, para que los servicios sean **asequibles**, el valor de la tarifa de SAS no debe comprometer el ejercicio de otros derechos. Los costos de producción y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento son elevados y para asegurar que el ciudadano común pueda acceder a estos servicios, sin comprometer el disfrute de otros derechos, el Estado debe establecer un régimen de subsidios directos o cruzados. Por un lado, y debido a que no se logró modificar el régimen regulatorio de SAS, no se estableció por Ley que el Estado provincial garantice un régimen de subsidios directos para todos los habitantes de la provincia. Por otro lado, durante el período 2007-2015, la política tarifaria de los gobiernos socialistas se basó en aumentar el valor de la tarifa con la intención de llegar a cubrir los costos operativos de la empresa ASSA, reproduciendo la lógica de una empresa privada. Esto, en la práctica funcionó de manera contraria a la iniciativa expresada en los Planes Estratégicos Provinciales de garantizar el derecho humano al agua en la provincia de Santa Fe.

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevista N° 1: Secretario de la Secretaría de Aguas. Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, desde el año 2007 al año 2011. Realizada en Rosario, los días 28 de septiembre de 2015 y 18 de octubre de 2016.

Entrevista N° 2: Presidente de Aguas Santafesinas Sociedad Anónima, desde el año 2007 al año 2013. Realizada en Rosario, los días 14 de octubre de 2015 y 16 de octubre de 2017.

Entrevista N° 3: Presidente de Aguas Santafesinas Sociedad Anónima, desde el año 2013 y continúa. Realizada en Rosario, el día 29 de septiembre de 2015.

Entrevista N° 4: Directora de la Dirección General de Programas Estratégicos, Subsecretaría de Planificación y Gestión, Secretaría de Aguas, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, desde el año 2012 y continúa. Realizada en Rosario, el día 1 de julio de 2019.

Entrevista N° 5: Presidente del Ente Regulador de los Servicios Sanitarios, desde el año 2009 al año 2013. Realizada en Rosario, los días 6 de octubre de 2015 y 11 de julio de 2017.

Entrevista N° 6: Diputado de la provincia de Santa Fe por el Frente para la Victoria, desde el año 2007 al año 2015. Realizada en Rosario, el día 25 de julio de 2019.

Entrevista N° 7: Especialista en Análisis e Inspecciones de la Gerencia de Control de Calidad del Ente Regulador de los Servicios Sanitarios, desde el año 2010 y continúa. Realizada en Rosario, el día 17 de octubre de 2016.

Entrevista N° 8: Secretario de Comuna de la Chispa, provincia de Santa Fe, desde el año 2011 al año 2015. Realizada en La Chispa, el día 17 de noviembre de 2015.

Entrevista N° 9: Director Ejecutivo del Centro de Educación, Servicios y Asesoramiento al Consumidor (CESyAC), desde el año 2007 y continúa. Realizada en Rosario, el día 11 de julio de 2017.

Entrevista N° 10: Director de la Cátedra del Agua de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de

Rosario, desde el año 2009 y continúa. Realizada en Rosario, el día 11 de julio de 2017.

Entrevista N° 11: Presidente de la Cooperativa de Obras, Servicios Públicos, Asistenciales y Vivienda de Carcarañá, desde el año 2013 y continúa. Realizada en Carcarañá, el día 17 de octubre de 2016.

Entrevista N° 12: Secretario General del Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario. Realizada en Rosario, el día 25 de julio de 2019.

Entrevista N° 13: Jefe de la Filial Litoral del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, desde el año 2011 y continúa. Realizada en Rosario el día 23 de enero de 2018.

Entrevista N° 14: Presidente de Unión de Usuarios y Consumidores, desde el año 2013 al año 2017. Realizada en Rosario el día 23 de enero de 2018.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTÓN, Gustavo, 2010, *Conflicto y poder en la Argentina: 2005-2008. Análisis de la emergencia del kirchnerismo como fuerza política a partir de una lectura del diario La Nación*, Tesis de Doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA).

AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S. A.), 2014, *La Ingeniería Sanitaria en la Argentina: un recorrido por el desarrollo de la profesión*. Buenos Aires: Lazos de Agua Ediciones.

AZPIAZU, Daniel y BONOFILIO, Nicolás, 2006, *Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*, Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología, FLACSO.

AZPIAZU, Daniel y CASTRO, Esteban, 2012, "Agua Públicas: lecciones desde Buenos Aires" en PIGEON, Martin; MCDONALD, David; HOEDEMAN, Olivier y KISHIMOTO, Satoko (eds.) *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, Amsterdam: Transnational Institute.

AZPIAZU, Daniel, 2010, "Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.", en *Revista Vértigo -la revue électronique en sciences de l'environnement*, Quebec, Serie N° 7.

AZPIAZU, Daniel; BONOFILIO, Nicolás y NAHÓN, Carolina, 2008, *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*, Documento de Trabajo N° 18, Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología, FLACSO.

AZPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea y FORCINITO, Karina, 2004, *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

AZPIAZU, Daniel; SCHORR, Martín; CRENZEL, Emilio; FORTE, Gustavo y MARÍN, Juan Carlos, 2005, "Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura", en *Cuadernos del CENDES*, Caracas, N° 59.

BANCO MUNDIAL, 2000, *Argentina, Water Resources Management, Policy elements for sustainable development in the 21st century*, Washington DC: Banco Mundial.

BASUALDO, Eduardo, 2013, *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

BASUALDO, Eduardo, 2018, *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

BESANA, Patricio; GUTIÉRREZ, Ricardo y GRINBERG, Silvia, 2015, "Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México D.F., Año LX, N° 225.

BOJANICH MARCOVICH, Esteban, 1992, *Recursos hídricos subterráneos de la provincia de Santa Fe*, Santa Fe: Universidad Católica de Santa Fe.

BORRASTERO, Carina, 2018, "Elementos teóricos para la estructuración de un modelo de análisis socioeconómico del crecimiento de sectores industriales de perfil innovador", en *Intersticios sociales*, Jalisco, N° 15.

BRENNER, Robert y GLICK, Mark, 2003, "La escuela de la regulación: teoría e historia", en *New Left Review* (español), Madrid, N° 21.

CÁCERES, Verónica, 2014, "La política de agua y saneamiento en Argentina: el desafío de la universalización de los servicios", en *Economía y Sociedad*, Heredia, Vol. 19, N° 46.

CASTELLANI, Ana y LLANPART, Flavia, 2012, "Debates en torno a la calidad de la intervención estatal", en *Papeles de Trabajo*, San Martín, N° 9.

CASTRO, José Esteban, 2006, *Water, Power, and Citizenship. Social Struggles in the Basin of Mexico*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave-Macmillan.

CASTRO, José Esteban, 2007, “El estudio interdisciplinario de los conflictos por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología”, en *Cuadernos del CENDES*, Caracas, N° 66.

CASTRO, José Esteban, 2007, “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”, en *Nueva sociedad*, Buenos Aires, N° 207.

CASTRO, José Esteban, 2011, “El proceso de democratización de la gestión de servicios públicos esenciales de agua y saneamiento”, en *Hábitat y Sociedad*, Sevilla, N° 2.

CASTRO, José Esteban, 2013, “Apuntes para una ecología política de la integración en América Latina y el Caribe”, en José Esteban CASTRO (Ed.), *Água e Democracia na América Latina*. Campina Grande: Editora da Universidade Estadual da Paraíba.

CASTRO, José Esteban, 2016a, “Desigualdad estructural y determinación social”, en *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Newcastle upon Tyne, Vol. 3 N° 9.

CASTRO, José Esteban, 2016b, “Socio-technical solutions for the provision of safe water and sanitation services in vulnerable communities: a synthesis”, en *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Newcastle upon Tyne, Vol. 2, N° 16.

CASTRO, José Esteban, 2018, “Pobreza y ciudadanía: perspectivas sociológicas sobre la participación privada en la provisión de servicios de agua y saneamiento”, en SALAMANCA, Carlos y ASTUDILLO, Francisco (Eds.), *Recursos, Vínculos y Territorios. Inflexiones Transversales en Torno al Agua*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

CASTRO, José Esteban, 2019, “The challenge of universalizing essential water services in Latin America and the Caribbean”, en Juuti PETRI, Harry MATTILA, Riikka RAJALA, Klaas SCHWARTZ y Chad STADDON (Eds.), *Resilient Water Services and Systems: The Foundation of Well-Being*, London: IWA Publishing.

CASTRO, José Esteban; KLOSTER, Karina, y TORREGROSA, María Luisa, 2004, “Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua”, en

JIMÉNEZ, Blanca y MARÍN, Luis (eds.), *El Agua en México Visto desde la Academia*, México, DF: Academia Mexicana de Ciencias.

CATENAZZI, Andrea (2009), “Universalidad de las redes de agua y fragmentación urbana en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión”, en CATENAZZI, Andrea, QUINTAR, Aída; CRAVINO, María Cristina; Da REPRESENTACAO, Natalia y NOVICK, Alicia (eds.), *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 1989, *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

COLLADO, Adriana; MULLER, Luis y BUDANO, Raúl, 1999, *Agua y saneamiento en Rosario y Santa Fe*, Vol. 1, Buenos Aires: Fundación CEDODAL.

COLLADO, Adriana; MULLER, Luis y BUDANO, Raúl, 2000, *Poblamiento y obras de salubridad en la Provincia de Santa Fe*, Vol. 2, Buenos Aires: Fundación CEDODAL.

COREY, Germán; TOMASINI, Rubén y PAGURA, José, 2005, *Estudio epidemiológico de la exposición al arsénico a través del consumo de agua*, Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.

DOMÍNGUEZ, Judith, 2010, “El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz”, en *Gestión y Política Pública*, Colonia Lomas de Santa Fe, Vol. 19, N° 2.

ENRESS (Ente Regulador de Servicios Sanitarios), 2015, *Servicio de agua potable de la Provincia de Santa Fe. Visualización por tipo de prestador y población de la localidad*, Santa Fe: ENRESS. Disponible en: <http://www.enress.gov.ar/servicio-de-agua-potable-de-la-provincia-de-santa-fe-visualizacion-por-tipo-de-prestador-y-poblacion-de-la-localidad/> (consultado en diciembre de 2018).

ENRESS (Ente Regulador de Servicios Sanitarios), 2016, Listado de pequeños prestadores de servicios sanitarios (no concesionados por la provincia), Santa Fe: ENRESS. Disponible en:

<http://www.enress.gov.ar/docs/ListadodeOtrosPrestadores.htm>
(consultado en junio de 2016).

ENRESS (Ente Regulador de Servicios Sanitarios), 2017, *Estado de situación del servicio de agua potable en la provincia de SANTA FE*, Santa Fe: ENRESS. Disponible en: <http://www.enress.gov.ar/estado-de-situacion-del-servicio-de-agua-potable-en-la-provincia-de-santa-fe-2/> (consultado en diciembre de 2018).

ENRESS (Ente Regulador de Servicios Sanitarios), 2019, *Porcentajes de cobertura de agua y cloacas al 31/dic/2018*. Santa Fe: ENRESS.

EVANS, Peter, 1996, "El estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 35, N° 14.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda, 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.

FERNÁNDEZ, Víctor y VIGIL, José, 2012, "Capacidades estatales regionales. Consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina", en *Revista de Políticas Públicas*, San Luis del Marañón, Vol. 16, N° 1.

GALINDO, Emmanuel y PALERM, Jacinta, 2007, "Pequeños sistemas de agua potable: entre la autogestión y el manejo municipal en el Estado de Hidalgo, México", en *Agricultura, sociedad y desarrollo*, Texcoco, Vol. 4, N° 2.

GARCIA LINERA, Álvaro, 2013, *Democracia Estado Nación*, La Paz: Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

GARCIA LINERA, Álvaro, 2015, *Estado, democracia y socialismo*, La Paz: Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

GARCÍA, Jimena, 2016, *Transformaciones del estado, capacidades estatales y desarrollo productivo industrial. El caso de la Provincia de Santa Fe en el período 2000-2013*, Tesis de Doctorado, Rosario: Universidad Nacional de Rosario (UNR).

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, 2012, *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*, Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, 2015, *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030. Avances 2008-2015*, Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

GOLDMAN, Michael, 2007, "How 'Water for All!' policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks", en *Geoforum*, California, Vol. 38, N° 5.

GONZÁLEZ, Carlos, 2017, "Selectividad estratégica del estado: una reflexión sobre agentes y acción política en Bob Jessop". Trabajo presentado en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay.

GUTIERREZ, Ricardo, 2018, "Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina", en Ricardo Gutiérrez (Comp.), *Construir el ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.

HACHFELD, David; TERHORST, Philipp y HOEDEMAN, Olivier, 2009, *Progressive public water management in Europe. In search of exemplary cases* (Reclaiming Public Water discussion paper), Bruselas: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory.

HARVEY, David, 1991, *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires: Amorrortu editores.

HARVEY, David, 2005, "The 'new' imperialism: accumulation by dispossession", en *Socialist register*, Nueva York, Vol. 40.

HARVEY, David, 2007, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.

HORDIJK, Michaela; SARA, Liliana y SUTHERLAND, Catherine, 2014, "Resilience, transition or transformation? A comparative analysis of changing water governance systems in four southern cities", en *Environment and Urbanization*, Londres, Vol. 26, N° 1.

HYOUNG Ji, Joon y KYTIR, Sandra, 2014, *The Strategic-Relational Approach: An Interview with Bob Jessop*.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), 2010, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos*, Serie B, N° 2, Buenos Aires: INDEC.

IPEC (Instituto Provincial de Estadística y Censos), 2007: *Estadísticas Mensuales*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.

IPEC (Instituto Provincial de Estadísticas y Censos), 2013, *Producto Bruto Geográfico – 1993-2012. Resultados preliminares*, Santa Fe: Ministerio de Economía, Secretaría de Planificación y Política Económica, Gobierno de Santa Fe.

JESSOP, Bob, 1999a, “Desarrollos recientes en la teoría del Estado. Enfoques, problemas y agendas”, en SARMIENTO, Alberto y BULA, Jorge (comp.), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia.

JESSOP, Bob, 1999b, “Fordismo y postfordismo: una reformulación crítica”, en SARMIENTO, Alberto y BULA, Jorge (comp.), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia.

JESSOP, Bob, 2002, “Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”, en *Antipode*, Massachusetts, Vol. 34, N° 3.

JESSOP, Bob, 2004, “Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood”, en BACHE, Ian y FLINDERS, Matthew (eds.), *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press.

JESSOP, Bob, 2008a, “The development of the Strategic-Relational Approach”, en JESSOP, Bob, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge: Polity Press.

JESSOP, Bob, 2008b, “Poulantzas on the State as a Social Relation”, en JESSOP, Bob, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge: Polity Press.

JESSOP, Bob, 2017, *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid: Catarata.

JUSTO, Juan Bautista, 2013, *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Colección Documentos de Proyectos, Santiago de Chile: ONU-CEPAL.

KISHIMOTO, Satoko; LOBINA, Emanuele y PETITJEAN, Olivier, 2015, *Our public water future: The global experience with remunicipalisation*, Amsterdam: Transnational Institute.

KLOSTER, Karina y DE ALBA, Federico, 2007, "El agua en la ciudad de México y el factor de fragmentación política", en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, México DF, Vol. 14, N° 29.

KLOSTER, Karina, 2016, *Las luchas por el agua en México 1990-2010*, México DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena; PORSTMANN, Juan y URCOLA, Marcos, 2019, *Santa Fe. Territorio y Desarrollo. Un estudio de trayectorias regionales asimétricas*, Tomo 1, Buenos Aires: Teseo.

LIPIETZ, Alan, 1995, "El mundo del postfordismo", trabajo presentado en el Coloquio Internacional Proceso de regionalización y perspectivas del Estado-nación, Guadalajara, Colima.

MANDOLESI, Adolfo, 2006, "Las Cooperativas pasamos a ser actores responsables encargadas de conservar la salud", trabajo presentado en el II Congreso Nacional del Cooperativismo de Agua Potable y Servicios Sanitarios, Rosario.

MARÍN, Juan Carlos, 2007, (1984), *Los hechos armados: Argentina 1973-1976*, Buenos Aires: La Rosa Blindada.

MCDONALD, David, 2015, *Servicios Públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*, Madrid: Clave intelectual.

MORA, Jorge y DUBOIS, Vanessa, 2015, *Implementación del derecho humano al agua en América Latina*, Caracas: CAF.

MUÑOZ, Alberto y TAGLIAVINI, Damiano (en prensa), "Reestatización y regulación. Continuidades y rupturas del nuevo modelo de gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina", en *WATERLAT-GOBACIT Working Papers*.

NAHÓN, Carolina y BONOFILIO, Natalia, 2007, “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino”, en *Revista Administración Pública*, Buenos Aires, Vol. 41, N° 6.

O´DONNELL, Guillermo, 2010, “El Estado: definición, dimensiones y surgimiento histórico”, en O´DONNELL, Guillermo, *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2004, *Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento (Meta 10 del ODM 7) Evaluación a mitad de período de los progresos realizados*, Nueva York: OMS-UNICEF.

OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2007, *La meta de los ODM relativa al agua potable y el saneamiento: el reto del decenio para zonas urbanas y rurales*, Ginebra: OMS-UNICEF.

OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2014, *Progresos en materia de agua potable y saneamiento: informe de actualización 2014*, Nueva York: OMS-UNICEF.

OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2016, *Desigualdades en materia de saneamiento y agua potable en América Latina y el Caribe*, Nueva York: OMS-UNICEF.

OMS (Organización Mundial de la Salud), 2006, *Guías para la calidad del agua potable*, Ginebra: OMS-UNICEF.

ONU (Naciones Unidas), 2000, *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York: ONU.

ONU (Naciones Unidas), 2010, *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ONU (Naciones Unidas), 2015, *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York: ONU.

ORSOLINI, Hugo, 2013, “El agua para consumo humano en la provincia de Santa Fe”, trabajo presentado en el XXIVº Congreso Nacional del Agua 2013, San Juan, Universidad Nacional de San Juan.

ORTA, Melisa, 2018, “La gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento y los conflictos por el agua en América Latina”, en *Journal de Ciencias Sociales*, Año 6, N° 11.

ORTA, Melisa; ANTÓN, Gustavo; PORTAPILA, Margarita y FORTE, Gustavo, 2016, “La calidad del agua para consumo humano como problemática social y política en Santa Fe, 2007-2015”, trabajo presentado en el 3º Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos, Ezeiza, Instituto Nacional del Agua.

ORTA, Melisa; PORTAPILA, Margarita; MUÑOZ, Alberto y PÉREZ, Iván, 2018, “El rol vital de las cooperativas como proveedoras de servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina”, en *WATERLAT-GOBACIT Working Papers*, Vol. 5.

OSZLAK, Oscar; FELDER, Ruth y FORCINITO, Karina, 2000, *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires. Área de Investigación de Privatización y Regulación.

PESCE, Jimena, 2006, *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe*, Vol. 15, Buenos Aires: FLACSO, Área de Economía y Tecnología.

PRIETO, Carlos y MONEDERO, Juan Carlos, 2017, *La renovación del pensamiento de Gramsci: entrevista con Bob Jessop*.

ROA, María Cecilia; BROWN, Sandra y ROA, Clara, 2015, “Jerarquía de vulnerabilidades de las organizaciones comunitarias de agua en Colombia”, en *Gestión y Ambiente*, Bogotá, Vol. 18 N° 2.

ROCCA, Mariela, 2008, *Algo nuevo, algo usado, algo prestado... La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Documentos de Investigación Social N°. 1, Buenos Aires: IDAES.

RONCO, Alicia; MARINO, Damián; ABELANDO, Mariana; ALMADA, Pablo y APARTÍN, Carina, 2016, “Water quality of the main tributaries of the Paraná Basin: glyphosate and AMPA in surface water and bottom

sediments”, en *Environmental Monitoring and Assessment*, Amsterdam, Vol. 188, N° 8.

SANDOVAL, Adriana, 2011, “Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México”, en *Agricultura, sociedad y desarrollo*, Montecillo, N° 8, Vol. 3.

SANDOVAL, Irma, 2004, “Hacia un enfoque estratégico–relacional del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo”, en *Perfiles latinoamericanos*, N° 25.

SECRETARÍA DE AGUAS, 2009, *Política hídrica santafesina. Marco de referencia*, Santa Fe: Secretaría de Aguas, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.

SKOCPOL, Theda, 2007, “El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual”, en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

SPRONK, Susan, 2007, “The Politics of Water Privatization in the Third World”, en *Review of Radical Political Economics*, Texas, Vol. 39, N° 1.

SWYNGEDOUW, E. (2006). Metabolic urbanization: The making of cyborg cities. En N. HEYNEN, M. KAÏKA, E. SWYNGEDOUW (Eds), *In the Nature of Cities. Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, 21-40. Londres: Routledge.

SWYNGEDOUW, E; KAÏKA, M. y CASTRO, E. (2002). Urban Water: A political-ecology perspective. *Built Environment* 28 (2), pp. 124-137.

SWYNGEDOUW, Erik, 1999: *Flows of Power: Nature, Society and the City*. Oxford: Oxford University Press.

SWYNGEDOUW, Erik, 2004, “Globalisation” or “glocalisation”? Networks, territories and rescaling, en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, N° 1.

SWYNGEDOUW, Erik, 2004, *Social power and the urbanization of water: flows of power*, Oxford: Oxford University Press.

SWYNGEDOUW, Erik, 2005, "Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization", en *Capitalism Nature Socialism*, Vol. 16, N° 1.

TAGLIAVINI, Damiano (2013), "Nueva gestión estatal y vieja debilidad regulatoria. Los desafíos que plantea el arsénico en Santa Fe", trabajo presentado en XXIVo Congreso Nacional del Agua, San Juan.

TOBÍAS, Melina, 2014, *La re-estatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2012)* (Tesis de Maestría). Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

TOBÍAS, Melina, 2015, "Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en *Oficio* Vol. 1, N° 1.

TOBÍAS, Melina; TAGLIAVINI, Damiano y ORTA, Melisa, 2017, "El auge de las re-estatizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua?", en *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Vol. 4 N° 2.

URCOLA, Marcos; NOGUEIRA, María Elena; PORSTMANN, Juan Carlos y LATTUADA, Mario, 2015, "Desarrollo regional y territorios desiguales: elementos para un análisis de la provincia de Santa Fe", trabajo presentado en las IX Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales argentinos y latinoamericanos, Buenos Aires.

Normas legales y Proyectos de Ley:

- Resolución del ENRESS N° 385/02
- Resolución del ENRESS N° 895/05
- Resolución del ENRESS N° 171/06
- Resolución del ENRESS N° 740/07
- Resolución del ENRESS N° 345/10
- Resolución del ENRESS N° 379/11
- Resolución del ENRESS N° 465/16
- Resolución del MASPyMA N° 561/2008
- Resolución del MASPyMA N° 134/2010
- Resolución del MASPyMA N° 092/2011

- Resolución del MASPyMA N° 358/2013
- Resolución del MASPyMA N° 577/214
- Decreto del PEP N° 2141/99
- Decreto del PEP N° 2626/09
- Decreto del PEP N° 655/09
- Decreto del PEP N° 358/2007 (ANEXO 1.2.9 del

Régimen Tarifario)

- Ley N° 11.220/94
- Ley N° 12817/07
- Proyecto de Ley para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el PEP (versión 2013)
- Proyecto de Ley, 2014, Expediente N° 29257 -

DB-

Medios gráficos consultados

- Diario El Litoral.
- Diario La Capital de Rosario.

Anexo N° 1

Noticia N° 1

Diario El Litoral (05/03/2010)¹

Política

Edición del Viernes 05 de marzo de 2010

QUEJAS CONTRA EL GOBIERNO PROVINCIAL POR LOS ACUEDUCTOS

Saneamiento: Rafaela

impone su agenda

La ciudad de Rafaela, desde el titular del Ejecutivo Municipal hasta las vecinales pasando por los concejales de distintas fuerzas políticas, vino a la audiencia pública que convocó el Enress. Hicieron oír sus reclamos.

De la redacción de El Litoral

politica@ellitoral.com

En Santa Fe, el consumo de agua potable por habitante y por día supera los 450 litros. En Rafaela, es de unos 350 litros. En ambas, no hay micromedición, pero en la ciudad del oeste santafesino, donde las napas son un problema grave y han debido hacerse obras para evitar que se hundan edificios, sus habitantes parecen haberse tomado con más seriedad al uso racional.

Las construcciones rafaelinas nuevas han sido obligadas -por ordenanza- a invertir en una doble cañería: una para agua potable y otra para usos en los que ésta no es necesaria, como lavarropas, mochilas de inodoros, canillas para riego, etc. Incluso, el verde de las plazas recibe agua no potabilizada.

La ciudad tiene unos 100 mil habitantes y depende para abastecerse de un acueducto hecho entre mediados de las décadas del '60 y el '70, que tiene como fuente de captación al acuífero Puelche, ubicado en Esperanza.

La obra ha cumplido pero ya no es suficiente, tanto que Assa ha previsto utilizar agua de las napas rafaelinas (saturadas de arsénico)

¹ Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/03/05/politica/POLI-04.html>

potabilizándola por ósmosis inversa, un proceso caro pero necesario hasta que se logre la construcción de los grandes acueductos.

A las tres etapas del saneamiento, se refirieron los rafaelinios en la audiencia pública que el martes celebró el Enress, donde el gobierno escuchó a los usuarios: la fuente apta de captación de agua; su transporte, potabilización y distribución por redes, y su disposición final en las cloacas.

A Assa Rafaela le reclama más cobertura con redes de expulsión y una mejor provisión de agua potable. Vecinalistas, concejales de distintos partidos y el intendente dijeron en la audiencia pública que el problema no son las tarifas sino la falta de obras. Unos cargaron más las tintas en el pasado de la empresa y la desinversión que significó la privatización y otros en los dos últimos años de gestión.

“Abandonaron los acueductos”

Para Omar Perotti, al gobierno santafesino no le interesa concretar la obra de los grandes acueductos, clave para que Rafaela y otras localidades del oeste provincial accedan al agua potable en forma segura y en cantidad.

“Cuando uno ve por los medios que después de dos años de gestión se anuncia una obra planteada en cinco años, que es de 1.400 millones de pesos, en la que teóricamente caería el marco legal anterior y con el nuevo esquema debería aprobarse uno nuevo de la Legislatura, y encima uno ve que el monto que públicamente se dice que será de 83 millones para este año, nos quedan 1.320 millones para después, para los que vengan... Y a este gobierno le queda un año y unos meses. Esto es un abandono del proyecto de grandes acueductos”, interpretó el intendente. “Si hubiera convencimiento el gobierno provincial se haría cargo de una fuerte inversión inicial, que es la que marca definitivamente que la obra no sólo empieza sino que se consolida. Nosotros aspiramos a que sea una real decisión política para hacer la obra”, afirmó.

Para Perotti, la actual gestión piensa “hacer una presentación inicial, descubrir la piedra fundamental y que se arregle el que viene... Por eso,

uno reclama política con mayúsculas, con una acción de este tipo que va a superar a este gobierno, seguramente el próximo y más adelante se finalizará”.

“Sí señor, es verdad”, admitió el dirigente justicialista cuando El Litoral le recordó que la ley de acueductos y su licitación se aprobó al finalizar el último año del gobierno anterior.

“El millón de personas que no tienen acceso al agua potable en cantidad y en calidad y que sufre la presencia de arsénico, nos exige a todos los dirigentes políticos hacer la obra”, subrayó.

112

personas participaron de la audiencia pública que el martes celebró el Enress para discutir tarifas, estado y políticas sobre Assa.

68

de los asistentes se inscribieron como expositores.

3

de los expositores prefirieron no hablar. Ninguno faltó a la reunión.

“A nosotros el río nos pasa por abajo”, grafica el intendente de Rafaela Omar Perotti sobre afloramientos de napas y falta de cloacas.

Foto: Archivo El Litoral

Noticia N° 2

Diario La Capital

El agua de Cañada tiene seis veces más arsénico de lo permitido

Cañada de Gómez.- El contenido de arsénico del agua que se suministra en esta ciudad es seis veces más alto que lo permitido por el Código Alimentario Argentino (CAA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

-
-
-
-



Viernes 12 de Agosto de 2011

Cañada de Gómez.- El contenido de arsénico del agua que se suministra en esta ciudad es seis veces más alto que lo permitido por el Código Alimentario Argentino (CAA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). A esta grave conclusión llegó un estudio realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Inti), cuyo informe técnico acaba de ser difundido en esta ciudad.

Las preocupantes conclusiones del trabajo se leyeron luego de una charla brindada por la toxicóloga Cecilia Travella sobre "Hidroarsenicismo crónico regional endémico" (Hacre) en el auditorio Santa Cecilia, donde la Asociación de Lucha contra el Cáncer de Cañada de Gómez (Alcec) conmemoró sus 50 años de existencia.

El estudio señaló que la concentración de arsénico supera 6 veces la exigida por el CAA, pero aclara que actualmente el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Enress) está otorgando plazos para que cada prestador del servicio se adapte a la legislación vigente.

"Hay muchos tipos de cáncer cutáneo y extra cutáneo ocasionados por el consumo de arsénico durante muchos años y la manera de prevenir esas enfermedades es bajando ese consumo. Estoy sorprendida por los análisis hechos en el agua de Cañada de Gómez. Frente a este dato recomiendo no ingerirla y tampoco utilizarla para cocinar alimentos", dijo Tavella.

La especialista dio un pormenorizado informe sobre una enfermedad llamada Hacre, causada por el consumo permanente de arsénico y dio ejemplos de los tipos de cáncer que ocasiona. Explicó que los síntomas son "inespecíficos", y empiezan por lo general con cuadros de anemia y decaimiento.

"Pasa que cuando el paciente consulta ya se observan las lesiones en la piel. Cuando aparece el cáncer de piel ya no hay solución, pero eso se apela a prevenir cambiando la calidad del agua. Con estos valores, no debemos tomar el agua de Cañada", insistió la profesional.

Algunos de los asistentes propusieron "dejar de pagar la factura de Aguas Santafesinas (Assa" hasta tanto se hagan los trabajos correspondientes a la planta de ósmosis inversa", una inversión anunciada que comprende la instalación de 2 módulos, pero sumamente demorada.

La intendenta cañadense, Stella Clérico, prefirió ingresar en una etapa de diálogo con las autoridades de Aguas Santafesinas (Assa), al tiempo que

no descartó llevar adelante una presentación judicial "para que se agilicen las obras que demanda una buena calidad de agua para todos".

Qué es el Hacre. El Hacre, enfermedad propia de zonas con alta concentración de arsénico en el agua, originalmente se llamó "enfermedad de Bell Ville" por la ciudad cordobesa donde se estudiaron los primeros casos en el país. Se registra en Buenos Aires, Salta, Santiago del Estero, Santa Fe, La Pampa y Córdoba.

Assa proyecta la planta de ósmosis inversa

Cañada de Gómez contará con una planta potabilizadora mediante el método de ósmosis inversa con el fin de reducir el tenor salino del agua que se distribuye a la población.

La inversión total estimada del sistema, entre planta y obras complementarias, es superior a los ocho millones de pesos.

Actualmente Assa está aguardando que el municipio defina la traza propuesta de una cañería de desagüe que formará parte del sistema, para comenzar el proceso de licitación de las obras complementarias de la planta.

El proyecto prevé incorporar 2 nuevos módulos con tecnología de desalinización por ósmosis inversa, permitiendo el procesamiento de 50 metros cúbicos/hora extras de agua cada uno.

La nueva planta permitirá optimizar la calidad del servicio que se brinda a los cañadenses, al sumarse agua filtrada (con nivel salino reducido) a la que se extrae de los pozos, efectuándose la mezcla en la nueva cisterna con que cuenta el sistema desde el 2008.

Los módulos de potabilización fueron construidos por la empresa Grupo de Asistencia Técnica SRL a un costo de 1.633.194 pesos. Hasta tanto se comiencen a construir las obras complementarias necesarias en la actual planta de Cañada, Assa tendrá acopiados los módulos de ósmosis en la

misma ciudad, para lo cual se está buscando un galpón de las dimensiones y características adecuadas.

Las obras complementarias a licitar una vez definida la traza de la cañería de desagüe, incluyen la provisión y el montaje de prefiltración, sistemas de elevación de presiones y filtrados por membranas, equipamientos para efectuar las necesarias vinculaciones con instalaciones existentes, sistemas de fuerza motriz, control y monitoreo, incluyendo las debidas configuraciones para automatismos.

La cañería de desagüe de 3.200 metros de extensión conducirá el agua residual del proceso hasta la planta depuradora de líquidos cloacales de Assa. La inversión total estimada para las obras complementarias asciende a 6.400.000 pesos.

Distribución de agua. La planta potabilizadora se sumará al nuevo sistema de distribución de agua potable que Assa puso en funcionamiento a fines del 2008, obra que significó un gran avance en la prestación del servicio para la totalidad de la población abastecida de Cañada, con una inversión de 4.300.000 pesos, entre cisterna y acueducto.

Dos años atrás, la puesta en marcha de este sistema implicó un cambio en el sentido de distribución del agua en las redes de cañería de la ciudad. La cisterna permitió quintuplicar la capacidad de reserva de agua potable de la ciudad y también mejorar la calidad del agua ya que se produce la mezcla del caudal proveniente de los distintos pozos ubicados en áreas rurales y su correspondiente cloración para asegurar así la desinfección del agua.

Assa proyecta la planta de ósmosis inversa

Cañada de Gómez contará con una planta potabilizadora mediante el método de ósmosis inversa con el fin de reducir el tenor salino del agua que se distribuye a la población.

La inversión total estimada del sistema, entre planta y obras complementarias, es superior a los ocho millones de pesos.

Actualmente Assa está aguardando que el municipio defina la traza

propuesta de una cañería de desagüe que formará parte del sistema, para comenzar el proceso de licitación de las obras complementarias de la planta.

El proyecto prevé incorporar 2 nuevos módulos con tecnología de desalinización por ósmosis inversa, permitiendo el procesamiento de 50 metros cúbicos/hora extras de agua cada uno.

La nueva planta permitirá optimizar la calidad del servicio que se brinda a los cañadenses, al sumarse agua filtrada (con nivel salino reducido) a la que se extrae de los pozos, efectuándose la mezcla en la nueva cisterna con que cuenta el sistema desde el 2008.

Los módulos de potabilización fueron construidos por la empresa Grupo de Asistencia Técnica SRL a un costo de 1.633.194 pesos. Hasta tanto se comiencen a construir las obras complementarias necesarias en la actual planta de Cañada, Assa tendrá acopiados los módulos de ósmosis en la misma ciudad, para lo cual se está buscando un galpón de las dimensiones y características adecuadas.

Las obras complementarias a licitar una vez definida la traza de la cañería de desagüe, incluyen la provisión y el montaje de prefiltración, sistemas de elevación de presiones y filtrados por membranas, equipamientos para efectuar las necesarias vinculaciones con instalaciones existentes, sistemas de fuerza motriz, control y monitoreo, incluyendo las debidas configuraciones para automatismos.

La cañería de desagüe de 3.200 metros de extensión conducirá el agua residual del proceso hasta la planta depuradora de líquidos cloacales de Assa. La inversión total estimada para las obras complementarias asciende a 6.400.000 pesos.

Distribución de agua. La planta potabilizadora se sumará al nuevo sistema de distribución de agua potable que Assa puso en funcionamiento a fines del 2008, obra que significó un gran avance en la prestación del servicio para la totalidad de la población abastecida de Cañada, con una inversión de 4.300.000 pesos, entre cisterna y acueducto.

Dos años atrás, la puesta en marcha de este sistema implicó un cambio en el sentido de distribución del agua en las redes de cañería de la ciudad. La cisterna permitió quintuplicar la capacidad de reserva de agua

potable de la ciudad y también mejorar la calidad del agua ya que se produce la mezcla del caudal proveniente de los distintos pozos ubicados en áreas rurales y su correspondiente cloración para asegurar así la desinfección del agua.

Rechazan las críticas a la calidad del agua

La respuesta de la firma Aguas Santafesinas S.A., no se hizo esperar. Su presidente, Alberto Daniele, negó que el agua que suministra la firma en la ciudad “no sea apta para el consumo humano”, e insistió con que la población la ingiera con tranquilidad.

Explicó además el funcionario que el agua de napa es naturalmente limpia porque al ingresar a la zona de los acuíferos se filtra por las diferentes capas que componen el suelo. Asa la desinfecta con el agregado de cloro, al tiempo que controla sus características físicas y químicas.

“Nuestro parámetro hoy es de 0,05 miligramo por cada litro (la OMS indica 0,01 como máximo), y nuestra misión es bajarlo cuanto antes en la medida de nuestras posibilidades. Pero insistimos en que el agua es potable”, resaltó Daniele ayer en Cañada de Gómez.

El funcionario reconoció que la instalación de los dos módulos de la planta de ósmosis inversa está demorada, pero adjudicó ese problema a que “se está debatiendo con la Municipalidad dónde conducir el descarte, además de la necesidad de la adquisición de un inmueble para “guardar los equipos”.

Cuadro N° 1. Análisis de noticias 1 y 2.

ID	Lugar	Sub-sistema	Fecha de la acción	Sujeto que realiza la acción	Sujeto/Muy codificada	Tipo de acción/Muy codificada	Destinatario de la acción clasificación	Destinatario de la acción/Muy codificada	¿Contra quién? Codificado	¿Contra quién?/Muy codificada	Problema principal que origina la acción codificado	Orden
1.1	Cañada de Gómez	ASSA	01/08/2011	OGI nacional-INTI	OGI	acción institucionalizada	SC-usuarios de SAS	SC	OGI provincial-ASSA	OGI	acceso a servicios básicos	orden social
1.2	Cañada de Gómez	ASSA	12/08/2011	SC-academia	SC	acción enunciativa	SC-población	SC	OGI provincial-ASSA	OGI	salud	orden social
1.3	Cañada de Gómez	ASSA	12/08/2011	SC-academia	SC	acción enunciativa	SC-usuarios de SAS	SC	OGI provincial-ASSA	OGI	salud	orden social
1.4	Cañada de Gómez	ASSA	12/08/2011	SC-vecinos	SC	acción enunciativa	OGI provincial-ASSA	OGI	OGI provincial-ASSA	OGI	salud	orden social
1.5	Cañada de Gómez	ASSA	12/08/2011	OGI municipal-gobierno	OGI	acción enunciativa	OGI provincial-ASSA	OGI	OGI provincial-ASSA	OGI	acceso a servicios básicos	orden social
1.6	Cañada de Gómez	ASSA	01/06/2011	OGI provincial-ASSA	OGI	inversión en infraestructura	SC-usuarios de SAS	SC	NC	NC	salud	orden social

1.7	Cañada de Gómez	ASSA	12/08/2011	OGI provincial-ASSA	OGI	acción enunciativa	SC-usuarios de SAS/OGI municipal-concejal/OGI municipal-intendente	múltiple	OGI municipal-concejal/OGI municipal-intendente	OGI	demanda social	orden social
2.1	Rafaela	ASSA	02/03/2010	OGI provincial-ENRESS	OGI	acción institucionalizada	OGI/IPS/SC	múltiple	OGI provincial-ASSA	OGI	valor de la tarifa	orden económico
2.2	Rafaela	ASSA	02/03/2010	OGI municipal-concejal/OGI municipal-intendente	OGI	acción institucionalizada	OGI provincial-gobierno/OGI provincial-ASSA	OGI	OGI provincial-gobierno/OGI provincial-ASSA	OGI	medios de producción	orden económico
2.3	Rafaela	ASSA	02/03/2010	OGI municipal-intendente	OGI	acción enunciativa	OGI provincial-gobierno	OGI	OGI provincial-gobierno	OGI	medios de producción	orden económico

Fuente: elaboración propia.

Anexo N° 2

Cuadro N° 1. Localidades de la provincia de Santa Fe. Población 2010, tipo de prestador, fuente de agua, acceso a agua y cloaca por red 2010 y 2018.

Localidad	Población Censo 2010	Tipo de prestador hasta 2007	Fuente de agua hasta 2016	Acceso a agua por red 2010 (porcentaje)	Acceso a cloaca por red 2010 (porcentaje)	Acceso a agua por red 2018 (porcentaje)	Acceso a cloaca por red 2018 (porcentaje)
AARON CASTELLANO	309	sin servicio	sin servicio	1	0	90	0
ACEBAL	5.377	Comuna y cooperativa	subterránea	98	79	100	81
AGUARA GRANDE	462	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
ALBARELLOS	324	Comuna	subterránea	76	0	100	0
ALCORTA	7.603	Comuna y cooperativa	subterránea	91	45	100	50
ALDAO	727	Comuna	subterránea	79	1	99	0
ALEJANDRA	4.161	Cooperativa	superficial (río San Javier)	58	0	94	0
ALVAREZ	6.175	Cooperativa	subterránea	91	2	98	0
ALVEAR	4.451	Comuna	subterránea	54	1	99	47
AMBROSETTI	1.303	Comuna	subterránea	7	0	55	0
AMENABAR	1.821	sin servicio	subterránea	2	0	60	0

ANGELICA	1.574	Cooperativa	subterránea	58	1	90	0
ANGELONI	308	sin servicio	subterránea	7	4	sin dato	sin dato
AREQUITO	6.836	Cooperativa	subterránea	95	38	99	45
ARMINDA	315	Comuna	subterránea	88	4	100	0
ARMSTRONG	11.484	Cooperativa y municipalidad	subterránea	96	48	100	60
AROCENA	2.410	Cooperativa	subterránea	65	0	97	0
ARROYO AGUIAR	1.478	Comuna	subterránea	64	0	90	0
ARROYO CEIBAL	1.305	Comuna y cooperativa	subterránea	54	1	sin dato	sin dato
ARROYO LEYES	3.012	sin servicio	sin servicio	2	1	sin dato	sin dato
ARROYO SECO	21.710	Municipalidad	subterránea	95	82	98	97
ARRUFO	2.179	Comuna	subterránea superficial (rio Tercero/Acueducto Bell Ville)	2	0	100	0
ARTEAGA	3.331	Cooperativa		88	1	99	0
ATALIVA	2.065	sin servicio	sin servicio	0	0	12	0
AURELIA	287	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
AVELLANEDA	25.995	Cooperativa y municipalidad	subterránea	93	60	100	87
BARRANCAS	5.387	Cooperativa	subterránea	89	1	95	0

BAUER Y SIGEL	471	Comuna	subterránea	25	0	70	0
BELLA ITALIA	1.347	Comuna	subterránea	2	1	95	0
BERAVEBU	2.312	Comuna	subterránea	62	0	90	0
BERNA	824	Comuna	subterránea	82	0	100	0
BERNARDO DE IRIGOYEN	1.768	Cooperativa	subterránea	74	0	99	0
BIGAND	5.258	Cooperativa	subterránea	92	45	98	68
BOMBAL	3.376	Cooperativa	subterránea	96	0	97	40
BOUQUET	1.462	Comuna	superficial (río Coronda- Acueducto Centro Oeste)	76	0	74	0
BUSTINZA	1.532	Cooperativa	subterránea	81	55	93	70
CABAL	205	Comuna	subterránea	27	9	30	0
CACIQUE ARIACAIQUIN	361	Comuna	subterránea	63	2	95	0
CAFFERATA	1.545	sin servicio	sin servicio	1	0	sin dato	sin dato
CALCHAQUI	11.021	Cooperativa y municipalidad	subterránea	90	40	95	73
CAMPO ANDINO	502	Comuna	subterránea	57	0	80	0
CAMPO PIAGGIO	86	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
CANDIOTI	1.045	Comuna	subterránea	80	0	90	0

CAÑADA DE GOMEZ	29.824	ASSA	subterránea	96	87	100	100
CAÑADA DEL UCLE	941	sin servicio	subterránea	9	9	42	0
CAÑADA OMBU	634	Comuna	subterránea	15	0	75	0
CAÑADA RICA	711	Comuna	subterránea	87	0	94	0
CAÑADA ROSQUIN	5.366	Comuna y cooperativa	subterránea	81	55	98	70
CAPITAN BERMUDEZ	29.425	ASSA	superficial (Río Paraná)	99	10	98	29
CAPIVARA	384	sin servicio	subterránea	0	0	98	0
CARCARAÑA	16.432	Cooperativa	subterránea	98	21	100	55
CARLOS PELLEGRINI	5.311	Comuna	subterránea	2	77	100	93
CARMEN	1.886	sin servicio	sin servicio	2	0	100	0
CARMEN DEL SAUCE	889	Comuna	subterránea	81	0	95	0
CARRERAS	1.972	Cooperativa	subterránea	75	0	92	0
CARRIZALES	1.241	Comuna	subterránea	77	0	80	0
CASALEGNO	270	Comuna	subterránea	56	1	63	0
CASAS	925	sin servicio	subterránea	0	1	sin dato	sin dato
CASILDA	35.058	ASSA	subterránea	95	76	99	93

CASTELAR	887	Comuna	subterránea	1	0	100	0
CASTELLANOS	340	Comuna	subterránea	1	0	17	0
CAVOUR	329	sin servicio	subterránea	1	0	38	0
CAYASTA	4.450	Comuna y cooperativa	subterránea	80	0	82	0
CAYASTACITO	410	Comuna	subterránea	80	0	sin dato	sin dato
CENTENO	3.116	Cooperativa	superficial (río Coronda-Acueducto Centro Oeste)	92	67	100	92
CEPEDA	440	Comuna	subterránea	78	0	90	0
CERES	15.291	Cooperativa y municipalidad	subterránea	36	24	57	35
CHABAS	7.180	Cooperativa	subterránea	93	9	100	75
CHAÑAR LADEADO	5.639	Cooperativa	subterránea	92	43	98	80
CHAPUY	671	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
CHOVET	2.383	Cooperativa	subterránea	88	1	91	26
CHRISTOPHERSEN	731	Comuna	subterránea	66	0	92	0
CLASSON	1.127	Cooperativa	superficial (río Coronda-Acueducto Centro Oeste)	53	10	100	0
COLONIA ALDAO	1.892	Comuna	subterránea	2	0	100	0

COLONIA ANA	307	sin servicio	subterránea	2	0	90	0
COLONIA BELGRANO	1.284	Cooperativa	subterránea	76	1	90	0
COLONIA BICHA	347	sin servicio	sin servicio	3	0	sin dato	sin dato
COLONIA BIGAND	208	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
COLONIA BOSSI	475	Cooperativa	subterránea	28	0	89	0
COLONIA CELLO	323	Comuna	subterránea	2	0	100	0
COLONIA CLARA	186	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
COLONIA DOLORES	557	Comuna	subterránea	90	0	100	0
COLONIA DURAN	855	Comuna	subterránea	38	0	sin dato	sin dato
COLONIA ITURRASPE	23	sin servicio	sin servicio	0	0	67	0
COLONIA MARGARITA	438	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
COLONIA MASCIAS	1.321	Comuna	subterránea	38	0	45	0
COLONIA RAQUEL	530	sin servicio	sin servicio	2	0	95	0
COLONIA ROSA	1.125	Comuna	subterránea	7	0	100	0
CONSTANZA	275	sin servicio	subterránea	4	0	60	0
CORONDA	18.115	Cooperativa	superficial (río Coronda)	77	45	92	80

CORONEL ARNOLD	935	Cooperativa	subterránea	93	1	100	0
CORONEL BOGADO	2.267	Cooperativa	subterránea	97	1	100	0
CORONEL FRAGA	458	sin servicio	sin servicio	1	0	100	0
CORONEL RODOLFO DOMINGUEZ	1.091	Comuna	subterránea	73	0	70	0
CORREA	6.020	Comuna y cooperativa	subterránea	96	42	100	80
CRISPI	591	Comuna	subterránea	0	0	100	0
CULULU	368	Comuna	subterránea	36	0	85	0
CURUPAYTI	555	Comuna	subterránea	7	0	sin dato	sin dato
DESVIO ARIJON	2.743	sin servicio	subterránea	1	1	64	0
DIAZ	1.886	Cooperativa	superficial (río Coronada-Acueducto Centro Oeste)	84	1	99	0
DIEGO DE ALVEAR	1.999	sin servicio	subterránea	1	1	68	0
DOS ROSAS Y LA LEGUA	402	sin servicio	subterránea	4	0	100	0
EGUSQUIZA	526	sin servicio	sin servicio	1	0	100	0
EL ARAZA	690	Comuna	subterránea	82	1	95	0
EL RABON	1.896	Comuna	subterránea	69	10	65	0

EL SOMBRERITO	1.168	Comuna	subterránea	19	0	15	0
EL TREBOL	11.523	Cooperativa	subterránea	59	58	98	98
ELISA	1.721	Cooperativa	subterránea	5	0	92	0
ELORTONDO	6.064	Cooperativa	subterránea	92	1	100	0
EMILIA	1.015	Comuna	subterránea	83	8	99	0
EMPALME SAN CARLOS	357	sin servicio	sin servicio	0	1	sin dato	sin dato
EMPALME VILLA CONSTITUCION	6.410	Cooperativa	subterránea	96	1	98	0
ESMERALDA	846	Comuna	subterránea	1	0	80	0
ESPERANZA	42.082	ASSA	subterránea	94	49	99	84
ESTACION CLUCELLAS	915	Comuna	subterránea	61	0	81	0
ESTEBAN RAMS	311	Comuna	subterránea	37	1	100	0
ESTHER	90	Comuna	subterránea	58	1	sin dato	sin dato
EUSEBIA Y CAROLINA	959	sin servicio	sin servicio	3	0	sin dato	sin dato
EUSTOLIA	153	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
FELICIA	2.294	Comuna	subterránea	76	56	100	98
FIDELA	192	sin servicio	sin servicio	4	0	sin dato	sin dato

FIGHIERA	5.028	Comuna y cooperativa	subterránea	94	53	100	60
FIRMAT	19.917	ASSA	subterránea	74	42	91	61
FLORENCIA	7.868	Comuna y cooperativa	subterránea	86	0	92	0
FORTIN OLMOS	3.316	Comuna	subterránea	67	1	sin dato	sin dato
FRANCK	5.505	Comuna y cooperativa	subterránea	95	79	100	85
FRAY LUIS BELTRAN	15.389	Cooperativa y municipalidad	superficial (río Paraná)	97	4	90	50
FRONTERA	10.723	Municipalidad	subterránea	97	1	95	0
FUENTES	3.521	Cooperativa	subterránea	98	88	100	85
FUNES	23.520	ASSA	subterránea	45	1	77	21
GABOTO	2.987	Comuna	subterránea	16	1	28	0
GALISTEO	312	sin servicio	sin servicio	0	0	42	0
GALVEZ	19.309	ASSA	subterránea	98	84	98	100
GARABATO	1.882	Comuna	subterránea	85	0	96	0
GARIBALDI	404	sin servicio	sin servicio	5	0	100	0
GATO COLORADO	1.412	Comuna	subterránea	19	0	sin dato	sin dato
GENERAL GELLY	702	Comuna	subterránea	81	0	99	0

GENERAL LAGOS	4.112	Comuna y cooperativa	subterránea	89	74	100	92
GESSLER	1.000	Cooperativa	subterránea	88	1	100	54
GOBERNADOR CRESPO	5.564	Comuna y cooperativa	subterránea	98	77	100	96
GODEKEN	1.743	sin servicio	sin servicio	3	0	sin dato	sin dato
GODOY	1.386	Comuna	subterránea	83	0	85	0
GOLONDRINA	883	Comuna	subterránea	76	0	sin dato	sin dato
GRANADERO BAIGORRIA	37.333	ASSA	superficial (río Paraná)	99	10	98	37
GREGORIA PEREZ DE DENIS	2.039	Comuna	subterránea	1	0	sin dato	sin dato
GRUTLY	932	Comuna	subterránea	54	0	82	0
GUADALUPE NORTE	1.257	Comuna	subterránea	65	1	70	0
HELVECIA	7.994	Cooperativa	subterránea	67	0	100	0
HERSILIA	3.165	sin servicio	subterránea	3	50	100	54
HIPATIA	548	Comuna	subterránea	55	2	85	0
HUANQUEROS	903	Comuna	subterránea	1	0	78	0
HUGENTOBLER	180	sin servicio	subterránea	1	0	90	0
HUGHES	4.769	Cooperativa	subterránea	96	2	97	0

HUMBERTO PRIMO	5.184	Comuna y cooperativa	subterránea	70	47	82	71
HUMBOLDT	4.783	Comuna y cooperativa	subterránea	85	49	100	97
IBARLUCEA	4.402	Comuna	subterránea	3	1	100	0
INGENIERO CHANOURDIE	1.072	Comuna	subterránea	47	3	92	0
INTIYACO	1.690	Comuna	subterránea	76	2	85	0
IRIGOYEN	1.022	Cooperativa	subterránea	75	2	92	0
ITUZAINGO	81	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
JACINTO L. ARAUZ	212	sin servicio	subterránea	1	0	100	0
JOSEFINA	2.818	Comuna	Acueducto Villa María Córdoba	87	1	98	0
JUAN B. MOLINA	1.382	Comuna	subterránea	90	0	100	0
JUAN DE GARAY	63	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
JUNCAL	1.112	Cooperativa	subterránea	71	1	90	0
LA BRAVA	590	Comuna	subterránea	57	0	75	0
LA CABRAL	249	Comuna	subterránea	3	0	sin dato	sin dato
LA CAMILA	171	Comuna	subterránea	24	0	100	0
LA CHISPA	434	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato

LA CRIOLLA	2.318	Cooperativa	subterránea	82	41	98	72
LA GALLARETA	2.902	Comuna	subterránea	77	15	100	20
LA LUCILA	305	sin servicio	sin servicio	0	1	sin dato	sin dato
LA PELADA	1.377	Comuna	subterránea	26	0	80	0
LA PENCA Y CARAGUATA	506	Comuna	subterránea	28	1	100	0
LA RUBIA	466	Comuna	subterránea	4	0	100	0
LA SARITA	1.729	Comuna	subterránea	50	14	100	100
LA VANGUARDIA	420	Comuna	subterránea	92	1	98	0
LABORDEBOY	1.011	Comuna	subterránea	87	0	82	0
LAGUNA PAIVA	12.443	Cooperativa y municipalidad	subterránea	94	4	95	56
LANDETA	1.525	sin servicio	sin servicio	1	1	sin dato	sin dato
LANTERI	2.559	Comuna	subterránea	62	9	92	12
LARRECHEA	563	Comuna	subterránea	87	1	100	0
LAS AVISPAS	206	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
LAS BANDURRIAS	304	Comuna	subterránea	2	0	80	0
LAS GARZAS	1.779	Comuna	subterránea	64	3	95	0

LAS PALMERAS	685	Comuna	subterránea superficial (río Coronda- Acueducto Centro Oeste)	68	0	90	0
LAS PAREJAS	12.679	Cooperativa		96	75	100	92
LAS PETACAS	1.031	Comuna	subterránea superficial (río Coronda- Acueducto Centro Oeste)	3	0	14	0
LAS ROSAS	13.689	Municipalidad Cooperativa y municipalidad		29	63	78	78
LAS TOSCAS	12.075		subterránea	89	25	97	36
LAS TUNAS	558	Comuna	subterránea	61	0	79	0
LAZZARINO	461	sin servicio	subterránea	4	1	100	0
LEHMANN	3.031	sin servicio	subterránea	1	0	61	0
LLAMBI CAMPBELL	2.523	Cooperativa	subterránea	87	0	100	98
LOGROÑO	860	Comuna	subterránea	74	1	sin dato	sin dato
LOMA ALTA	311	Comuna	subterránea	73	3	100	0
LOPEZ	1.535	Cooperativa	subterránea	89	0	100	0
LOS AMORES	1.329	Comuna	subterránea superficial (río Coronda- Acueducto Centro Oeste)	40	1	sin dato	sin dato
LOS CARDOS	1.438	sin servicio		30	0	79	0
LOS LAURELES	1.519	Comuna	subterránea	68	2	95	0

LOS MOLINOS	1.920	Comuna	subterránea	79	0	98	0
LOS QUIRQUINCHOS	2.569	sin servicio	sin servicio	0	0	60	0
LUCIO V. LOPEZ	716	Comuna	subterránea	53	0	70	0
LUIS PALACIOS	1.035	sin servicio	subterránea	0	0	37	0
MACIEL	5.748	Comuna y cooperativa	subterránea	97	0	83	0
MAGGIOLO	2.042	Cooperativa	subterránea	36	0	67	0
MALABRIGO	7.339	Cooperativa y municipalidad	subterránea	90	42	100	75
MARCELINO ESCALADA	1.807	Cooperativa	subterránea	88	0	96	0
MARGARITA	4.347	Cooperativa	subterránea	85	28	99	52
MARIA JUANA	5.072	sin servicio	subterránea	3	0	sin dato	68
MARIA LUISA	746	sin servicio	subterránea	0	0	87	0
MARIA SUSANA	3.478	sin servicio	superficial (río Coronada-Acueducto Centro Oeste)	1	54	54	68
MARIA TERESA	3.919	Cooperativa	subterránea	73	0	99	5
MATILDE	947	Comuna	subterránea	65	2	96	0
MAUA	77	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
MAXIMO PAZ	3.513	Cooperativa	subterránea	96	1	100	0

MELINCUE	2.237	Cooperativa	subterránea	78	1	96	0
MIGUEL TORRES	427	Comuna	subterránea	67	2	90	0
MOISES VILLE	2.425	Cooperativa	subterránea	42	0	75	0
MONIGOTES	475	Comuna	subterránea	25	0	100	0
MONJE	2.336	Comuna y cooperativa	superficial (río Coronda-Acueducto Centro Oeste)	92	0	98	0
MONTE OSCURIDAD	771	sin servicio	subterránea	1	0	sin dato	sin dato
MONTE VERA	8.284	Comuna y cooperativa	subterránea	72	12	80	52
MONTEFIORE	315	Comuna	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
MONTES DE OCA	2.971	Cooperativa	superficial (río Coronda-Acueducto Centro Oeste)	85	57	99	77
MURPHY	3.795	Cooperativa	subterránea	95	1	100	0
NARE	493	Comuna	subterránea	73	2	sin dato	sin dato
NELSON	4.716	Cooperativa	subterránea	86	1	90	0
NICANOR MOLINAS	793	Comuna	subterránea	21	0	100	0
NUEVO TORINO	818	Comuna	subterránea	49	0	99	0
ÑANDUCITA	222	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato

OLIVEROS	4.697	Cooperativa	subterránea	78	2	90	0
PALACIOS	532	Comuna	subterránea	31	1	sin dato	sin dato
PAVON	1.880	Comuna	subterránea	91	0	87	40
PAVON ARRIBA	1.992	Cooperativa	subterránea	92	1	100	31
PEDRO GOMEZ CELLO	755	Comuna	subterránea	77	0	sin dato	sin dato
PEREZ	27.439	Cooperativa y municipalidad	subterránea	78	2	96	58
PEYRANO	2.552	Cooperativa	subterránea	86	1	97	0
PIAMONTE	3.533	sin servicio	subterránea	0	37	100	87
PILAR	4.959	Comuna y cooperativa	subterránea	94	71	100	92
PIÑERO	1.816	Comuna	subterránea	56	0	75	0
PLAZA CLUCELLAS	1.647	Comuna	subterránea	50	0	sin dato	sin dato
PORTUGALETE	204	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
POZO BORRADO	1.417	Comuna	subterránea	61	1	80	0
PRESIDENTE ROCA	1.046	sin servicio	sin servicio	0	0	100	0
PROGRESO	2.568	Comuna y cooperativa	subterránea	84	38	98	97
PROVIDENCIA	899	Comuna	subterránea	0	0	100	0

PUEBLO ANDINO	2.226	Comuna	subterránea	67	1	sin dato	sin dato
PUEBLO ESTHER	7.195	Comuna y cooperativa	subterránea	58	2	81	9
PUEBLO MARINI	217	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
PUEBLO MUÑOZ	531	Comuna	subterránea	92	3	100	0
PUERTO GENERAL SAN MARTIN	13.409	Cooperativa y municipalidad	superficial (río Paraná)	98	61	91	50
PUJATO	3.699	Cooperativa	subterránea	93	1	98	0
PUJATO NORTE	149	sin servicio	subterránea	0	1	55	0
RAFAELA	92.945	ASSA	subterránea	98	72	99	90
RAMAYON	672	Comuna	subterránea	81	1	98	0
RAMONA	1.961	Comuna	subterránea	1	0	100	0
RECONQUISTA	73.293	Municipalidad y ASSA	superficial (río Paraná)	68	44	83	71
RECREO	14.205	Cooperativa	subterránea	58	1	65	63
RICARDONE	2.703	Comuna	subterránea	94	24	90	0
RIVADAVIA	272	sin servicio	sin servicio	1	0	sin dato	sin dato
ROLDAN	14.299	Cooperativa	subterránea	81	6	83	17
ROMANG	8.543	Comuna y cooperativa	superficial (río San Javier)	89	6	98	22

ROSARIO	948.312	ASSA	superficial (río Paraná)	99	69	100	88
RUEDA	626	Comuna	subterránea	75	0	100	0
RUFINO	18.980	ASSA	subterránea	98	68	95	85
SA PEREYRA	1.906	Cooperativa	subterránea	83	1	100	0
SAGUIER	533	sin servicio	subterránea	2	0	100	0
SALADERO MARIANO CABAL	857	Comuna	subterránea	74	0	85	0
SALTO GRANDE	2.181	Comuna y cooperativa	subterránea	77	61	97	77
SAN AGUSTIN	1.017	Comuna	subterránea	65	2	95	0
SAN ANTONIO	412	Comuna	subterránea	8	0	29	0
SAN ANTONIO DE OBLIGADO	2.837	Comuna	subterránea	96	1	99	0
SAN BERNARDO (9 DE JULIO)	819	Comuna	subterránea	12	0	sin dato	sin dato
SAN BERNARDO (SAN JUSTO)	103	Comuna	subterránea	4	0	100	0
SAN CARLOS CENTRO	11.055	Cooperativa y municipalidad	subterránea	95	56	95	97
SAN CARLOS NORTE	1.061	Comuna	subterránea	74	0	90	0
SAN CARLOS SUD	2.102	Comuna y cooperativa	subterránea	79	28	90	81
SAN CRISTOBAL	14.922	Cooperativa y municipalidad	subterránea	2	9	0	sin dato

SAN EDUARDO	1.113	Comuna	subterránea	1	0	100	0
SAN EUGENIO	241	Comuna	subterránea	81	53	80	0
SAN FABIAN	927	Comuna	subterránea	92	0	87	0
SAN FRANCISCO DE SANTA FE	416	sin servicio	subterránea	2	0	100	0
SAN GENARO	9.080	Cooperativa y municipalidad*	superficial (río Coronada-Acueducto Centro Oeste)	93	49	99	45
SAN GREGORIO	4.641	Cooperativa	subterránea	78	1	99	0
SAN GUILLERMO	7.803	Comuna	subterránea	72	30	71	63
SAN JAVIER	16.449	Cooperativa y municipalidad	superficial (río San Javier)	70	13	73	0
SAN JERONIMO DEL SAUCE	947	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
SAN JERONIMO NORTE	6.466	Comuna y cooperativa	subterránea	94	84	100	98
SAN JERONIMO SUD	2.780	Cooperativa	subterránea	95	1	100	sin dato
SAN JORGE	18.056	Municipalidad	subterránea	30	79	59	87
SAN JOSE	376	sin servicio	sin servicio	1	0	sin dato	sin dato
SAN JOSE DE LA ESQUINA	7.072	Cooperativa	subterránea	83	0	90	0
SAN JOSE DEL RINCON	10.178	Cooperativa	subterránea	60	1	70	0
SAN JUSTO	22.521	Cooperativa y municipalidad	subterránea	97	38	100	85

SAN LORENZO	46.239	ASSA y cooperativa	subterránea	98	65	98	79
SAN MARIANO	403	Comuna	subterránea	50	2	98	0
SAN MARTIN DE LAS ESCOBAS	2.683	sin servicio	subterránea	49	0	88	0
SAN MARTIN NORTE	681	Comuna	subterránea	83	1	95	0
SAN VICENTE	6.300	Cooperativa	subterránea	92	1	100	81
SANCTI SPIRITU	3.825	sin servicio	subterránea	3	2	100	0
SANFORD	1.865	Comuna y cooperativa	subterránea	79	48	80	70
SANTA CLARA DE BUENA VISTA	3.104	Comuna	subterránea	49	1	83	50
SANTA CLARA DE SAGUIER	2.392	Cooperativa	subterránea	8	0	50	0
SANTA FE	391.231	ASSA y cooperativa	superficial (río Paraná)/subterránea	90	50	99	69
SANTA ISABEL	4.622	Cooperativa	subterránea	75	1	88	0
SANTA MARGARITA	1.365	Comuna	subterránea	1	0	sin dato	sin dato
SANTA MARIA CENTRO	187	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
SANTA MARIA NORTE	231	sin servicio	subterránea	0	0	100	0
SANTA ROSA DE CALCHINES	6.268	Comuna y cooperativa	subterránea	36	0	36	0
SANTA TERESA	3.149	Cooperativa	subterránea	96	0	100	0

SANTO DOMINGO	1.742	Comuna	subterránea	84	2	96	97
SANTO TOME	66.133	Municipalidad	subterránea	79	51	91	62
SANTURCE	122	Comuna	subterránea	2	0	100	0
SARGENTO CABRAL	1.064	Comuna	subterránea	94	0	100	0
SARMIENTO	1.640	Comuna y cooperativa	subterránea	71	50	100	100
SASTRE	5.717	sin servicio	subterránea	2	66	sin dato	96
SAUCE VIEJO	8.123	Comuna	subterránea	30	2	51	0
SERODINO	3.675	Cooperativa	subterránea	91	1	96	0
SILVA	515	Comuna	subterránea	70	4	sin dato	sin dato
SOLDINI	3.212	Comuna	subterránea	44	7	98	55
SOLEDAD	1.464	Comuna	subterránea	72	0	sin dato	sin dato
SOUTOMAYOR	204	sin servicio	sin servicio	1	0	sin dato	sin dato
SUARDI	6.933	sin servicio	subterránea	3	29	85	60
SUNCHALES	21.304	Cooperativa y municipalidad	subterránea	80	84	97	94
SUSANA	1.342	sin servicio	sin servicio	1	0	sin dato	sin dato
TACUARENDI	3.067	Comuna	subterránea	88	8	95	0

TACURAL	1.498	Cooperativa	subterránea	58	1	91	0
TACURALES	562	sin servicio	sin servicio	0	0	sin dato	sin dato
TARTAGAL	1.961	Comuna	subterránea	82	22	85	40
TEODELINA	6.420	Cooperativa	subterránea	69	0	96	sin dato
THEOBALD	529	Comuna	subterránea	80	25	100	0
TIMBUES	4.294	Cooperativa	subterránea	88	2	93	10
TOBA	1.020	Comuna	subterránea	48	2	sin dato	sin dato
TORTUGAS	2.503	Comuna y cooperativa	superficial (río Tercero-Acueducto San Marco)	82	29	96	67
TOSTADO	15.533	Cooperativa**	superficial (río Salado)	72	14	80	26
TOTORAS	10.292	Cooperativa y municipalidad	superficial (río Coronda-Acueducto Centro Oeste)	87	82	98	98
TRAILL	190	sin servicio	subterránea	0	0	sin dato	sin dato
URANGA	927	Cooperativa	subterránea	96	0	100	0
VENADO TUERTO	76.432	Cooperativa	subterránea	17	60	78	94
VERA	20.509	Cooperativa	subterránea	92	20	97	15
VERA Y PINTADO	1.168	Cooperativa	subterránea	84	62	98	88
VIDELA	2.265	sin servicio	subterránea	87	0	96	0

VILA	1.679	Comuna	subterránea	4	0	100	0
VILLA AMELIA	1.342	Comuna	subterránea	60	0	96	0
VILLA ANA	3.382	Comuna	subterránea	85	21	100	24
VILLA CAÑAS	9.433	Cooperativa	subterránea	79	17	100	90
VILLA CONSTITUCION	47.903	Municipalidad	subterránea	99	78	95	83
VILLA ELOISA	3.144	Cooperativa	subterránea	89	53	100	100
VILLA GOBERNADOR GALVEZ	80.769	ASSA	superficial (río Paraná)	97	9	97	19
VILLA GUILLERMINA	4.937	Comuna	subterránea	92	4	86	0
VILLA MINETTI	5.698	Comuna	subterránea	21	0	sin dato	0
VILLA MUGUETA	2.270	Comuna y cooperativa	subterránea	94	34	100	40
VILLA OCAMPO	19.026	Cooperativa y municipalidad	subterránea	80	35	99	51
VILLA SAN JOSE	426	Comuna	subterránea	26	0	55	0
VILLA SARALEGUI	941	Comuna	subterránea	54	0	sin dato	sin dato
VILLA TRINIDAD	3.141	Comuna	subterránea	16	40	57	98
VILLADA	1.283	Comuna	subterránea	59	0	100	0
VIRGINIA	298	Comuna	subterránea	5	0	sin dato	sin dato

WHEELWRIGHT	6.002	Cooperativa	subterránea	93	1	100	0
ZAVALLA	5.166	Cooperativa	subterránea	97	0	100	0
ZENON PEREYRA	1.835	Comuna	subterránea	54	0	100	0

*Existencia de dos cooperativas. Las dos proveen agua.

** Existencia de dos cooperativas. Una provee agua y las otras cloacas.

Fuente: elaboración propia en base al CNPHV (2010), ENRESS (2016) y Resoluciones del ENRESS N° 379/11; N° 465/16 (Anexos I y II).